

DIE ENTWICKLUNG DES
RHEINLAND-PFÄLZISCHEN GEMEINDEVERFASSUNGSRECHTS

von

KURT VOLLBRACHT

Mainz 1966



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554812_0102

DIE ENTWICKLUNG DES
RHEINLAND-PFÄLZISCHEN GEMEINDEVERFASSUNGSRECHTS

Dissertation

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der

Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

von

KURT VOLLBRACHT

Assessor

MAINZ 1965

Erstberichterstatter: Prof. Dr. Hubert Armbruster

Zweitberichterstatter: Prof. Dr. Karl Josef Partsch

Tag der mündlichen Prüfung: 27. Juli 1966



Gesamtherstellung: Ditters Bürodienst Mainz

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Einleitung: Die besondere Situation des Gemeinderechts in dem im Jahre 1947 entstandenen Land Rheinland-Pfalz	1
Erster Teil: Geschichtliche Grundlagen der rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassung	3
I. Die Bedeutung der ehemaligen Gemeindegesetzgebung für das zu schaffende Recht	3
II. Die Quellen des früheren Gemeindeverfassungsrechts	4
III. Die ehemalige innere Gemeindeverfassung in den einzelnen Landesteilen	5
1. Die Bürgermeisterverfassung in der Rheinprovinz und in Hessen	6
2. Die bayerische Gemeinderatsverfassung in der Pfalz	11
3. Die Magistratsverfassung in den Städten der preußischen Provinz Hessen-Nassau	13
4. Die Verfassung der hessen-nassauischen Landgemeinden ..	16
IV. Einrichtungen zur Hebung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden	17
1. Die Ämter in der ehemaligen Rheinprovinz	17
2. Die gemeinschaftlichen Bürgermeistereien in der Pfalz ...	23
3. Die Gemeindeeinnnehmer in der Pfalz	25
4. Die hessischen gemeinschaftlichen Bürgermeistereien	25
5. Die hessen-nassauischen gemeinschaftlichen Ortspolizei-bezirke	26
Zweiter Teil: Grundgesetz, Landesverfassung und gemeindliches Selbstverwaltungsrecht	27
I. Die Bedeutung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts beim Aufbau eines demokratischen Staatswesens	27
II. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der gemeindlichen Selbstverwaltung	29

1.	Die Rechtsnatur des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts.	29
2.	Die Bestandteile des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts	31
a)	die Aufgabenallzuständigkeit oder die Universalität des gemeindlichen Wirkungsbereichs	31
b)	der Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit	34
c)	die gemeindliche Rechtssetzungsbefugnis	35
d)	die Finanzhoheit	36

Dritter Teil:	Die Gemeindeverfassung nach dem rheinland- pfälzischen Selbstverwaltungsgesetz in den Fas- sungen der Jahre 1948, 1954 und 1964	38
---------------	---	----

I.	Die Verwirklichung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden	38
----	--	----

1.	Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Staat und sonstigen Verwaltungsträgern im örtlichen Wirkungsbereich	38
a)	staatliche Sonderbehörden auf der Ortsstufe	40
b)	die sog. staatlichen Auftragsangelegenheiten	41
c)	die kreisfreie Stadt; die große kreisangehörige Stadt .	45
d)	die amtsfreie Gemeinde	47
e)	die Kompetenz-Kompetenz der Ämter und Landkreise .	48
2.	Die eigenverantwortliche Verwaltungsführung	52
a)	im personellen Bereich	52
b)	bei der Rechtssetzung	57
c)	Einschaltung des Kreisausschusses	58
d)	sonstige Beschränkungen des gemeindlichen Handelns durch staatliche Eingriffs- und Mitwirkungsrechte ...	60

II.	Der Bürger in der Gemeinde	62
-----	----------------------------------	----

1.	Die Beteiligung der Gesamtbürgerschaft an den Angelegen- heiten der örtlichen Verwaltung	62
a)	die Einwohnergemeinde	62
b)	die Urwahl der leitenden Gemeindebeamten	63
c)	die Auflösung der Gemeinde	64
d)	der Erlass von Ortssatzungen	65
e)	die Unterrichtung der Bürgerschaft	65

2.	Das ehrenamtliche Element in der Gemeindeverwaltung ..	66
a)	die Gemeindevertretung	67
b)	die Gemeindeausschüsse	68
c)	die Verwaltung von Ortsbezirken und Vororten	69
III.	Die innere Gemeindeverfassung	70
1.	Die grundsätzliche Verwaltungsorganisation	70
a)	das Einkammersystem	70
b)	der bürokratische Gemeindevorstand	72
c)	die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Gemeinde- vertretung und Bürgermeister	73
2.	Die Verklammerung von Gemeindevorstand und Gemeinde- vertretung	75
a)	Nachteile strenger Funktionentrennung	75
b)	der Bürgermeister als Vorsitzender der Gemeindevertre- tung und der Gemeindeausschüsse	77
c)	das Stimmrecht des Bürgermeisters und der Beigeordneten	78
d)	das Beanstandungsrecht des Bürgermeisters	82
e)	das Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters	84
f)	die sog. Verwaltungsausschüsse	85
g)	die Überwachungsfunktion der Gemeindevertretung ..	86
h)	Mitwirkung der Gemeindevertretung bei der Organisa- tion und im personellen Bereich der Gemeindeexekutive	87
i)	Würdigung der bisherigen Entwicklung	89
3.	Die Gemeindevertretung	91
a)	das Gemeindewahlrecht	91
b)	die Rechtsstellung der Mitglieder der Gemeinde- vertretung	94
c)	Beschwerderecht gegen Wahlhandlungen der Gemeinde- vertretung	96
d)	der Ablauf der Gemeinderatssitzungen	97
4.	Der Bürgermeister und die Beigeordneten	98
a)	haupt- oder ehrenamtliche Bestellung, Wahl und Amtszeit	98
b)	die Aufwertung des Beigeordnetenamtes	100
c)	Kritik der getroffenen Regelung	106

IV. Die gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen	110
1. Aufgaben dieser Einrichtungen	110
2. Schwierigkeiten einer Rechtsvereinheitlichung	111
3. Die Amtsverfassung in den Regierungsbezirken Koblenz und Trier	113
a) die ursprüngliche Regelung	113
b) die stärkere Betonung des Selbstverwaltungsrechts der amtsangehörigen Gemeinden	115
4. Die gemeinschaftlichen Bürgermeistereien	121
5. Die Gemeindeeinnahmer in der Pfalz	125
6. Die gemeinschaftlichen Bediensteten	126
7. Zusammenfassende Würdigung	128

Vierter Teil: Schlußbetrachtung	130
---------------------------------------	-----

1. Die Aufgaben der rheinland-pfälzischen Gemeinde- verfassung	130
2. Die Rechtsvereinheitlichung	131
3. Schaffung einer leistungsfähigen, ausgewogenen inneren Gemeindeverfassung	133
4. Verwirklichung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts	138
5. Stärkung und Förderung der bürgerschaftlichen Mit- verantwortung	141

SCHRIFTTUMSVERZEICHNIS

- Anlage zum Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz vom 10.5.1962 (unveröffentlicht).
- Armbruster: Artikel "Föderalismus" im Staatslexikon, hrsg. v.d. Görresgesellschaft, 6.Aufl., 3.Bd., 1959, Freiburg.
- Becker: Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters, 1.Bd.: Kommunalverfassung, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1956, S.113 ff.
- Becker: Kommunale Selbstverwaltung, in: Bettermann-Nipperdey (-Scheuner), 4.Bd., 2.Halbbd., Berlin 1962, S.673 ff.
- Berkenhoff: Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, Köln-Braunsfeld 1960.
- von Brauchitsch: Verwaltungsgesetze, Ergänzungsband für die Rheinprovinz, herausgegeben von Rudolf v. Bitter, 2.Aufl., Berlin 1890.
- Caspar: Amt und Gemeinde, Diss., Mainz 1954.
- Drews: Verwaltungsreform, DJZ 1919, S.361 ff.
- Duppré: Die geschichtlichen Grundlagen der rheinischen Amtsverfassung, Rheinl.-Pfälz.Verw.Bl. 1948, S.280.
- Elleringmann: Selbstverwaltung, in: Die Verwaltung, Schriftenfolge zur staatswissenschaftlichen Fortbildung von Beamten und Behördenangestellten, herausgegeben von Friedrich Giese, 1955, Braunschweig, S.2 ff.
- Elleringmann: Amtsverband und amtsangehörige Gemeinde im nordrhein-westfälischen Amtsrecht, in: Verwaltung und Wirtschaft, Schriftenreihen der westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, Heft 16, Stuttgart und Köln 1956.
- Eßig: Der Einfluß des französischen Rechts auf die pfälzische Gemeindeordnung vom 29.4.1869, Coburg 1928.
- Forsthoff: Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931.
- Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1.Bd., Allgemeiner Teil, 8.Aufl., München u. Berlin 1961.

- Friedrich: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1953.
- Gasser: Gemeindefreiheit als Rettung Europas, 2.Aufl., Basel 1947.
- Giese-Schunck: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Frankfurt 1960.
- von Gneist: Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, 3.Aufl., Berlin 1871.
- von Gneist: Geschichte und Gestalt der heutigen Kommunalverfassung und des Selfgovernment, 2.Aufl., 2.Bd., Berlin 1863.
- Göb: Verfassungsrecht der Ämter und amtsangehörigen Gemeinden, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters, 1.Bd.: Kommunalverfassung, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956, S.377 ff.
- Gönnenwein: Das deutsche Gemeindeverfassungsrecht, AöR 74, S.191 ff.
- Gönnenwein: Gemeinderecht, Tübingen 1963.
- Görg: Kommunales Dienstrecht, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters, 2.Bd.: Kommunale Verwaltung, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957, S.45 ff.
- Grafe: Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie, DÖV 1955, S.650 ff.
- Hamann: Das Grundgesetz, Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 2.Aufl., Berlin-Neuwied-Darmstadt 1961.
- Heffter: Die Deutsche Selbstverwaltung im 19.Jahrhundert, Stuttgart 1950.
- Helbritz: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens, 1916.
- Helmreich-Rock: Bayerische Gemeindeordnung vom 17.10.1927 mit Erläuterungen, 6.Aufl., Ansbach 1928.
- von Hoffmann: Zwang zur Gewaltenteilung im Gemeindeverfassungsrecht, DÖV 1954, S.326 ff.
- Ipsen: Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie, DÖV 1955, S.225 ff.

- Jansen: Die Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21.10.1952 und der Grundsatz der Gewaltenteilung, DÖV 1954, S.328 f.
- Jesch: Rechtsstellung und Rechtsschutz der Gemeinden bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, DÖV 1960, S.739 ff.
- Kelsen: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925.
- Klippel: Der rheinische Amtsbürgermeister einst und jetzt, Staatszeitung 1951, Nr.7, S.5.
- Köttgen: Gemeindliches Satzungsrecht und Grundgesetz, DVBl. 1955, S.445 ff.
- Köttgen: Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters, 1.Bd.: Kommunalverfassung 1956, S.185 ff.
- von Leyden: Wandlungen im Gemeinderecht, in: Recht und Staat im neuen Deutschland, 1.Bd., Berlin 1929, S.327.
- Loschelder-von Derschau: Amtsordnung vom 8.10.1934 mit Erläuterungen, Berlin 1935.
- Loschelder: Die Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern, 1.Bd., 2.Aufl., Stuttgart-Köln 1956.
- Kraus: Die Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters, 1.Bd.: Kommunalverfassung 1956, S.334 ff.
- von Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz, 2.Aufl., Bd.1, Berlin und Frankfurt 1957.
- Markull: Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, Göttingen 1950.
- Mauß: Die Landgemeindeordnungen Preußens nach dem Stande der Gesetzgebung vom 1.3.1927, Berlin 1927.
- Maunz: Deutsches Staatsrecht, ein Studienbuch, 12.Aufl., München und Berlin 1963.
- Maunz-Dürig: Grundgesetz, Kommentar, München-Berlin 1961.
- Muntzke-Schlempp: Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung mit Handbuch des Gemeinderechts, Bad Homburg v.d.H. und Berlin 1954.

- Pagenkopf: Einführung in die Kommunalwissenschaft, 2.Aufl., Münster 1960.
- Partsch: Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art.28 Abs.2 GG), in: Festschrift für Carl Bilfinger, Köln-Berlin 1954, S.301 ff.
- Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
- Peters: Lehrbuch der Verwaltung, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949.
- Rietdorf: Gedanken zum nordrhein-westfälischen Ordnungsbehördengesetz, DVBl. 1958, S.344.
- Rörig: Idee und Entwicklung der rheinischen Bürgermeisterverfassung, Diss., Mainz 1956.
- Rosin: Souveränität, Staat, Gemeinde und Selbstverwaltung, Leipzig 1883.
- Rumetsch: Die Rechtsstellung der Bediensteten der pfälzischen Bürgermeisterei, Der öffentliche Dienst, Ausgabe B, 1950, S.153.
- Rumetsch: Die pfälzische gemeinschaftliche Bürgermeisterei, Staatszeitung 1953, Nr.47, S.3.
- Salzmann: Gemeinschaftliche Einrichtungen der Landgemeinden, Rheinl.-pfälz.Verw.Bl. 1948, S.180 f.
- Salzmann-Schunck: Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 1.Aufl. 1951, 2.Aufl. 1955, Siegburg und St.Goar.
- Scheuner: Bürgerfreiheit und Bürgersinn in den deutschen Städten, Der Städtetag 1954, S.329.
- Schmidt: Die Verfassung der rheinischen Landgemeinden nach der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23.7.1845/15.5.1856, 3.Aufl., 1907.
- Schmidt-Odenbreit: Verfassung der rheinisch-westfälischen Landgemeinden und Ämter, 1.Aufl., 1931.
- Schmitt: Verfassungslehre, 3.Aufl., Berlin 1957.
- Steinbach-Becker: Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Bonn 1932.

Süsterhenn-Schäfer: Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950.

Wagener: Die Städte im Landkreis, Göttingen 1955.

Weber: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953.

Wolff: Verwaltungsrecht II, Organisations- und Dienstrecht, ein Studienbuch, München und Berlin 1962.

Ziebill: Die Zweigleisigkeit in Nordrhein-Westfalen, Der Städtetag 1959, S.3 ff.

Ziebill: Der Bürger und seine Selbstverwaltung, Der Städtetag 1959, S.592.

Zuhorn-Hoppe: Gemeinde-Verfassung (Das Gemeinderecht in Nordrhein-Westfalen, Bd.1), 2.Aufl., Siegburg 1962.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abg.	Abgeordneter
AO	Amtsordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Ausf. VO	Ausführungsverordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundes- verfassungsgerichts
bw.	baden-württembergisch
CDU	Christlich-Demokratische Union
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Zeitschrift "Die öffentliche Verwaltung"
DVB1.	Zeitschrift "Deutsches Verwaltungsblatt"
DVO	Durchführungsverordnung
FDP	Freie Demokratische Partei
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	Gemeindeordnung
GS	Gesetzessammlung
GVB1.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HBKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Dr. Hans Peters, 3 Bde., 1956, 1957 u. 1959
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Journal Officiel	Journal Officiel du Commandement en Chef Français en Allemagne
KrO	Kreisordnung
LGO	Landgemeindeordnung
LVerf.	Landesverfassung
MBliV	Ministerialblatt des Reichs- und Preußischen Ministe- riums des Innern
NF	Neue Folge
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Oberver- waltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg

Reg.B1.	Regierungsblatt
RGB1.	Reichsgesetzblatt
Rheinl.-Pfälz.Verw.B1.	Rheinisch-Pfälzisches Verwaltungsblatt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StO	Städteordnung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
ZG	Preußisches Zuständigkeitsgesetz

EINLEITUNG

Eine der dringlichsten Aufgaben, vor die der Gesetzgeber des im Jahre 1947 entstandenen Landes Rheinland-Pfalz sich gestellt sah, bestand darin, den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, insbesondere den Gemeinden, eine neue, das in der Landesverfassung gewährleistete Selbstverwaltungsrecht (1) voll entfaltende Rechtsgrundlage zu geben. Zwar standen die Gemeinden, von denen aus der mühsame Wiederaufbau eines eigenen öffentlichen Lebens nach dem Zusammenbruch des Jahres 1945 begonnen hatte, in allen Ländern der heutigen Bundesrepublik im Mittelpunkt der staatsbildenden Bestrebungen. Man hatte erkannt, daß sich auch in dem staatlichen Gemeinwesen kein überzeugender demokratischer Stil entwickeln kann, wenn nicht in den Gemeinden als den Zellen politischer Selbstbestimmung und Mitverantwortung die Grundlage hierzu geschaffen wird. In Rheinland-Pfalz zählte die Regelung des Gemeindeverfassungsrechts darüber hinaus aber auch auf Grund der Entstehungsgeschichte des Landes zu den als ersten zu bewältigenden Aufgaben.

Die heute im Lande Rheinland-Pfalz vereinigten Gebiete waren, solange die Staatlichkeit der Länder noch nicht zugunsten des nationalsozialistischen Einheitsstaates aufgehoben war, Bestandteile der damaligen Bundesländer Bayern, Hessen, Preußen und Oldenburg (2). Dieser verschiedenen geschichtlichen Vergangenheit entsprach in den einzelnen Landesteilen ein oftmals erheblich voneinander abweichendes Gemeindeverfassungsrecht, das wenig zur Festigung des jungen Staatsgefüges beitrug. Ein Zurückgreifen auf dieses frühere Recht war bis zu einer Neuregelung aber weithin unumgänglich, denn die vom Alliierten Kontrollrat zwar nicht ausdrücklich aufgehobene, aber vom nationalsozialistischen Führerprinzip durchgesetzte und antidemokratisch gestaltete Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935 konnte in wesentlichen Teilen, insbesondere im Bereich des sog. inneren Gemeindeverfassungsrechts, nicht mehr angewandt werden. Da auch die vom französischen Oberkommando in Deutschland erlassenen Verordnungen Nr.51 und 52 vom 5.8.1946 über

(1) Art.49 Verfassung v. Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947 (GVBl. S.209).

(2) Der oldenburgische Landesteil Birkenfeld ging später auf das Land Preußen über und bildete den Landkreis Birkenfeld in der Rheinprovinz (§ 8 des Ges. über Groß-Hamburg und andere Gebietsbereinigungen v. 26.1.1937 - RGBI.I, S.91).

die Gemeindewahlen in Hessen-Pfalz, Rheinland und Hessen-Nassau (1) keine eingehenden Bestimmungen über die Gemeindeverfassung enthielten, hatten die deutschen Regierungsstellen teils ausdrücklich (2), teils stillschweigend die für die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden bis zum Jahre 1933 geltenden Regelungen der früheren Gemeindeordnungen zunächst wieder in Kraft gesetzt (3).

Das Selbstverwaltungsgesetz vom 27.9.1948 (4), mit dem Rheinland-Pfalz als erstes der heutigen Bundesländer nach dem Kriege versuchte, zu einer gesetzgeberischen Lösung für eine gewisse Dauer zu gelangen, war das Ergebnis des notwendigen Bemühens um eine Vereinheitlichung des rheinland-pfälzischen Kommunalverfassungsrechts. Es hat in den Jahren 1954 (5) und 1964 (6) umfassende Überarbeitungen erfahren, die aber die grundlegenden Entscheidungen des damaligen Gesetzgebers unberührt ließen.

Aufgabe dieser Arbeit soll es sein, den Weg zu dem geltenden, weitgehend einheitlichen, die gemeindliche Selbstverwaltung in demokratischer Form verwirklichenden rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassungsrecht aufzuzeigen.

Als Gemeindeverfassung wird hierbei, der überkommenen Begriffsbildung folgend, das System von Rechtssätzen verstanden, durch das Regelungen über den Rechtscharakter der Gemeinden und ihre Rechtsstellung gegenüber dem Staat und anderen Gebietskörperschaften höherer Ordnung, über die Rechte und Pflichten der Gemeinden und ihrer Organe, über deren Bildung und Zusammensetzung, ferner über die Rechte und Pflichten der Gemeindeangehörigen sowie über das Gemeindegebiet getroffen werden. Die Darstellung wird sich somit im wesentlichen mit den Bestimmungen des Selbstverwaltungsgesetzes in seinen verschiedenen Gestaltungen befassen und nur in einigen Punkten auch Regelungen anderer Gesetze von gemeindeverfassungsrechtlicher Bedeutung (Kommunalwahl-, Beamtenrecht) zu berücksichtigen haben.

(1) Journal Officiel du Commandement en Chef Français en Allemagne, 1946, Nr.32, S.269 ff.

(2) Erl. d. Oberregierungspräsidenten von Hessen-Pfalz v. 12.11.1946 hinsichtlich der bayerischen Gemeindeordnung v. 17.10.1927 (unveröffentlicht).

(3) Gönnerwein, AöR 1948, Bd.74, S.194.

(4) GVBl. S.335.

(5) GVBl. S.117.

(6) GVBl. S.145.

ERSTER TEIL

GESCHICHTLICHE GRUNDLAGEN DER RHEINLAND-PFÄLZISCHEN GEMEINDEVERFASSUNG

I. Bei den Vorarbeiten zu dem Entwurf eines Selbstverwaltungsgesetzes für Rheinland-Pfalz sahen die zuständigen Stellen sich vor die ebenso verlockende wie schwierige Aufgabe gestellt, unter Aufrechterhaltung bewährter Einrichtungen der verschiedenen Landesteile trotzdem eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse herbeizuführen. Verlockend deshalb, weil ein einheitliches Recht ganz zweifellos das Gefüge des Staates gefestigt und die praktische Verwaltungsarbeit erleichtert hätte, schwierig zu verwirklichen deshalb, weil in den einzelnen Landesteilen über Jahrzehnte hinweg nach in wesentlichen Punkten voneinander abweichenden Gemeindeverfassungsgesetzen verwaltet und auch nach Kriegsende weitgehend wieder auf das gewohnte Recht zurückgegriffen worden war.

Hinzu kam, daß die Geschichte des Gemeinderechts gerade im Bereich des heutigen Landes Rheinland-Pfalz eine Fülle von Beispielen dafür bietet, mit welcher Hartnäckigkeit immer wieder bestimmte Einrichtungen des gemeindlichen Verfassungsrechts gegenüber Neuerungen und Abänderungen verteidigt werden. Zu denken ist hierbei vornehmlich an den dreißigjährigen, schließlich erfolgreichen Kampf der rheinischen Bevölkerung um die Erhaltung der in ihrer damaligen Form auf die napoleonische Besatzungszeit zurückgehenden Landbürgermeistereien, die mit der Einführung der preußischen Behördenorganisation nach der Übernahme der Rheinprovinz im Jahre 1815 durch Preußen beseitigt werden sollten (1).

Ein weiteres Beispiel aus dem rheinland-pfälzischen Raum gibt die Entstehungsgeschichte der bayerischen Gemeindeordnung für die Pfalz vom 29.4.1869. Der der bayerischen Abgeordnetenversammlung im Januar 1867 vorgelegte Entwurf einer Gemeindeordnung, die in den links- und rechtsrheinischen Teilen des Königreichs als einheitliches Recht eingeführt werden sollte, scheiterte letztlich an den nicht überbrückbaren Meinungsverschiedenheiten zwischen den pfälzischen und rechtsrheinischen Abgeordneten. So wehrten die pfälzischen Abgeordneten sich gegen einen Verzicht auf die unleugbaren und erprobten Vorzüge ihrer bisherigen Gemeindeverfassung, die der Neuentwurf trotz erheb-

(1) Eine ausführliche Darstellung gibt Rörig, Idee und Entwicklung der rheinischen Bürgermeistereiverfassung, S.58 ff.

licher Zugeständnisse an die gemeindliche Selbständigkeit weitgehend unberücksichtigt gelassen hatte. Umgekehrt lehnten die rechtsrheinischen Abgeordneten die ihnen fremden Vorzüge der bisherigen pfälzischen Gemeindeverfassung ab, z.B. die erleichterte Niederlassung und Bürgerrechtsgewinnung oder die allerorts, auch in den Städten, in der Hand eines einzigen Kollegiums zusammengefaßte Gemeindeverwaltung. Unter diesen Umständen blieb schließlich nichts anderes übrig, als das Vorhaben, ein für ganz Bayern einheitliches Gemeinderecht zu schaffen, aufzugeben (1). Am 29.4.1869 ergingen dann zwei Gemeindeordnungen, eine für die alten bayerischen Gebietsteile diesseits des Rheines und eine weitere für die Pfalz (2).

Konnte der Gesetzgeber somit nur schwerlich an dem überkommenen Gemeindeverfassungsrecht der einzelnen Landesteile vorübergehen, wenn nicht von vorneherein das Verhältnis dieser Gebiete zu dem neu gebildeten Staatswesen belastet werden sollte, so soll auch hier zunächst ein Überblick über das Recht gegeben werden, das dem heutigen Verfassungsrecht der Gemeinden des Landes Rheinland-Pfalz vorausging und auf dem es vielfach beruht.

II. Das durch Verordnung Nr.57 des französischen Zonenbefehlshabers vom 30.8.1946 (3) geschaffene Land Rheinland-Pfalz umfaßt von ehemals preußischen Gebieten die Regierungsbezirke Koblenz und Trier sowie vier Kreise des früheren preußischen Regierungsbezirks Wiesbaden, die den heutigen Regierungsbezirk Montabaur bilden. Der Regierungsbezirk Rheinhessen mit der Landeshauptstadt Mainz gehörte früher zu Hessen, der Regierungsbezirk Pfalz zu Bayern. Diese geschichtliche Vergangenheit kam auch in den verschiedenen Gemeinde- und Städteordnungen zum Ausdruck, die bis zum Erlaß nationalsozialistischer Gemeindegesetze (4) das Verfassungsrecht der Gemeinden geregelt hatten.

In den Regierungsbezirken Koblenz und Trier der ehemaligen preußischen Rheinprovinz galten damals die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23.7.1845 (5) in der Fassung des Gesetzes vom 15.5.1856 (6) mit einigen späteren

(1) Vgl. Essig, Der Einfluß des französischen Rechts auf die pfälzische Gemeindeordnung vom 29.4.1869, S.12.

(2) GBl. 1866/69, S.865 ff. und S.1009 ff.

(3) Journal Officiel ..., 1946, Nr.35, S.291 ff.

(4) u. a. Preuß. Gemeindeverfassungsgesetz v. 15.12.1933, GS, S.427

(5) GS, S.523.

(6) GS, S.435; von Brauchitsch, a. a. O., S.3 ff.

Änderungen sowie die Städteordnung für die Rheinprovinz, gleichfalls vom 15.5.1856 (1). Für die Vielzahl der kleinen, amtsangehörigen Gemeinden in diesen beiden Regierungsbezirken waren ferner noch das Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27.12.1927 (2) nebst seiner Änderung vom 29.6.1931 (3) sowie in gewisser Hinsicht auch die preußische Amtsordnung vom 8.10.1934 (4) und die ihr nachgebildete deutsche Amtsordnung vom 13.7.1935 (5) von Bedeutung.

Die Städte und Landgemeinden des heutigen Regierungsbezirks Montabaur - gebildet aus einem Teil der früheren preußischen Provinz Hessen-Nassau (6) - wurden hingegen nach der Städte- oder Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau, beide vom 4.8.1897 (7), verwaltet. Im Gegensatz zur Regelung in der Rheinprovinz, wo trotz zweier Gesetze eine im Prinzip einheitliche Organisation beibehalten worden war, sahen die beiden hessen-nassauischen Gemeindegesetze auch unterschiedliche Organisationsformen für die Stadt- und Landgemeinden vor.

Neben diesem uneinheitlichen preußischen Gemeindeverfassungsrecht hatte der rheinland-pfälzische Gesetzgeber noch das Recht der ehemals hessischen und bayerischen Landesteile zu berücksichtigen, das in der für Städte und Landgemeinden in gleicher Weise geltenden Gemeindeordnung des Volksstaates Hessen vom 10.7.1931 (8) und der bayerischen Gemeindeordnung vom 17.10.1927 (9) niedergelegt war.

III. Bei dieser Vielzahl gemeindlicher Verfassungsgesetze, die zudem zu verschiedenen Zeitpunkten erlassen worden waren, konnte es nicht ausbleiben, daß in wesentlichen Einrichtungen des Gemeindeverfassungsrechts keine Einheitlichkeit bestand. Es war zwar überall den Gemeinden das Recht zugestanden worden, ihre eigenen Angelegenheiten durch gewählte, wenn auch vom Staat noch oftmals bestätigte Organe unter der Aufsicht des Staates eigenver-

(1) GS, S.406; von Brauchitsch, a.a.O., S.61 ff.

(2) GS, S.211.

(3) GS, S.117.

(4) GS, S.393.

(5) MBliV, S.893.

(6) Durch Erlaß vom 1.4.1944 (RGBl.I, S.109) wurden aus der bisherigen Provinz "Hessen-Nassau" zwei Provinzen, "Kurhessen" und "Nassau", unter Umgliederung einzelner Kreise gebildet.

(7) GS, S.254 u. S.301; Maull, a.a.O., S.42 ff.

(8) Reg.Bl., S.115.

(9) GVBl., S.293.

antwortlich im Rahmen der Gesetze zu verwalten. Das Prinzip der gemeindlichen Selbstverwaltung, das zu den tragenden Ideen in der organisatorischen Gestaltung der modernen, die freie Entfaltung der Kräfte fördernden Staaten zählt, war in allen Landesteilen seit langem anerkannt (1). Tiefgreifende Unterschiede zeigten sich jedoch im Bereich der sog. inneren Gemeindeverfassung, also der Bestimmungen, die regeln, wie der Wille der Selbstverwaltungskörperschaft gebildet und diese gelenkt wird, wie das oder die zur Willensbildung berufenen Organe bestellt werden, wie der gemeindliche Wille vollzogen wird und wer die Gemeinde nach außen vertritt. Ein ähnlich buntes Bild boten die Einrichtungen, die die Verwaltungskraft der Landgemeinden heben sollten und die wegen der weitgehend ländlichen Struktur des heute von Rheinland-Pfalz eingenommenen Raumes hier schon immer große Bedeutung gehabt hatten.

1. Sämtliche gemeindlichen Verfassungssysteme, die sich im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts in Deutschland herausgebildet hatten, waren vor der nationalsozialistischen Vereinheitlichung im Gebiet des heutigen Landes Rheinland-Pfalz verbreitet. So galt in den Städten und Landgemeinden der Rheinprovinz - in den Landgemeinden allerdings durch die Amtsverfassung modifiziert - das als Bürgermeisterverfassung bezeichnete Einkörpersystem, bei dem sich das "Gemeinderat" oder "Stadtverordnetenversammlung" genannte Repräsentationsorgan auf die maßgebende Lenkung der Gemeinde im Wege der Beschlußfassung und Kontrolle beschränkte, während die laufende Verwaltung, verstanden als die Ausführung der Gesetze und der Beschlüsse dieses Lenkungsorgans (2), dem monokratischen Gemeindevorstand, dem Bürgermeister oder Gemeindevorsteher oblag (3). Sehr deutlich wurde diese Funktionentrennung (4)

-
- (1) § 8 StO f.d.Rheinprovinz; §§ 5 GO, 12 StO f. Hessen-Nassau; Art.1 bayer. GO; Art.1 S.2 hess.GO; allein die GO f.d.Rheinprovinz aus dem Jahre 1845 verwandte als älteste preuß. Landgemeindeordnung den Begriff "Selbstverwaltung" noch nicht. Zur Geschichte des Wortes "Selbstverwaltung" siehe Heffter, aa.O., S.265 ff.
- (2) Zum Begriff des Lenkungsorgans vgl. Wolff, Verwaltungsrecht II, S.51.
- (3) §§ 34, 53 Ziff.2 StO; §§ 61, 85 GO i.Verb.m. § 3 des Ges.v.27.12.1927. § 3 dieses Gesetzes machte auch in der Rheinprovinz den Vorsteher der Landgemeinde zum Gemeindevorstand; bis dahin hatte diese Funktion der Amtsbürgermeister, damals Bürgermeister genannt, ausgeübt.
- (4) Funktionentrennung ist nicht als Gewaltentrennung i.S. des staatsrechtlichen Begriffspaares Legislative und Exekutive zu verstehen, da die Ge-

in der Städteordnung für die Rheinprovinz aus dem Jahre 1856 zum Ausdruck gebracht, wo in § 35 bestimmt war, daß die Stadtverordnetenversammlung ihre Beschlüsse in keinem Falle selbst ausführen darf.

Auch die hessische Gemeindeordnung vom 10.7.1931 bekannte sich zu diesem Verfassungstyp. Gemäß Art.23 beschloß der Rat über alle Gemeindeangelegenheiten, soweit sie nicht dem Bürgermeister oder einem Verwaltungsausschuß überwiesen waren, während es die Aufgabe des Bürgermeisters war, die Ratsbeschlüsse vorbehaltlich seines Beanstandungsrechts auszuführen (Art.51 Ziff.5 GO). Auch hier war ausdrücklich bestimmt, daß der Rat seine Beschlüsse in keinem Fall anstelle des hierzu allein berufenen Bürgermeisters ausführen darf (Art.24 Abs.1 GO). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz bedeuteten jedoch die Verwaltungsausschüsse (Art.65) des hessischen Gemeinderechts. Sie konnten vom Rat zur Verwaltung bestimmter Geschäftszweige oder zur Erledigung einzelner Geschäfte bestellt werden und damit auf den ihnen zugewiesenen Gebieten als Exekutivorgan an die Stelle des Bürgermeisters treten. Hingegen durchbrachen die Deputationen und Kommissionen, die zur dauernden Verwaltung einzelner Geschäftszweige aus Stadtverordneten oder Mitgliedern des Gemeinderats in der Rheinprovinz gebildet werden konnten (§§ 54 StO, 85 GO), die grundsätzliche Aufgabenverteilung zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister nicht. Diese Ausschüsse waren dem Bürgermeister oder Gemeindevorsteher in allen Beziehungen untergeordnet und handelten in seinem Auftrag (Art.85 Abs.3 GO).

Soweit der Bürgermeister gesetztes- oder beschlußvollziehend tätig wurde, handelte er in der Rheinprovinz und in Hessen als zweites Organ der Gemeinde. Es kamen ihm kraft organisatorischen Rechtssatzes Zuständigkeiten zu, deren Wahrnehmung unmittelbar der Gebietskörperschaft zugerechnet wurden (1).

War somit in diesen beiden Landesteilen das Repräsentationsorgan von der

meindevertretung zugleich Rechtssetzungs- und Verwaltungsorgan ist. Auch die Unterscheidung in Willensbildung und Willensausführung trifft nicht ganz zu, hat doch der Gemeindevorstand oftmals, vor allem im Bereich der laufenden Verwaltungsgeschäfte, Spielraum für eigene Entscheidungen. Mit Wolff (a.a.O., S.168) ist vielmehr die maßgebende Lenkung der Gemeinde durch die Gemeindevertretung von der die Beschlüsse der Gemeindevertretung und die Gesetze ausführenden laufenden Verwaltung durch den Gemeindevorstand zu unterscheiden.

(1) Peters, Lehrbuch, S.109 f.; Wolff, Verwaltungsrecht II, S.35 ff.

Ausführung der von ihm gefaßten Beschlüsse und der sonstigen laufenden Verwaltungsgeschäfte grundsätzlich ausgeschaltet, so war jedoch umgekehrt dem Bürgermeister oder Gemeindevorsteher ein erheblicher Einfluß auf die grundlegenden Entscheidungen, die Planung und Rechtssetzung der Gemeindevertretung eingeräumt worden. Aus der Erkenntnis heraus, daß in einem Verfassungssystem mit einfacher Beschlußfassung und funktioneller Trennung zwischen dem über alle bedeutsamen Angelegenheiten beschließenden und dem die Beschlüsse ausführenden Organ nur die enge organisatorische Verbindung von Gemeindevorstand und Gemeindevertretung die notwendige Einheitlichkeit und Geschlossenheit der Gemeindeverwaltung zu sichern vermag, hatten die früheren Gesetzgeber den Bürgermeister und Gemeindevorsteher auf das engste mit der Gemeindevertretung verschmolzen.

Der Bürgermeister und Gemeindevorsteher war stets, auch wenn er nicht aus der Mitte der Gemeindevertretung gewählt worden war, stimmberechtigtes Mitglied und Vorsitzender des Rates (1). In der preußischen Rheinprovinz hatte der Bürgermeister bei Stimmengleichheit in der Gemeindevertretung sogar jeweils die entscheidende Stimme (2). Die hessische Gemeindeordnung kannte hingegen einen solchen Stichtscheid nur in Personalangelegenheiten; der Bürgermeister als Vorsitzender des Rates konnte selbst anstelle des Loses entscheiden, wenn bei der Abstimmung über die Anstellung eines Beamten auch die Stichwahl Stimmengleichheit ergeben hatte (Art.37 Abs.3 GO).

Als Vorsitzender des Rates, der die Sitzungen leitete und die Angelegenheiten vortrug, über die ein Beschluß gefaßt werden sollte, konnte der Bürgermeister oder Gemeindevorsteher zudem von vornherein einen Ausgangspunkt für die Beratungen schaffen, der für eine Entscheidung in seinem Sinne günstig war.

In Hessen wurde der Einfluß des Gemeindevorstandes auf die in allen bedeutungsvollen Gemeindeangelegenheiten beschließende Körperschaft noch dadurch verstärkt, daß auch den Beigeordneten, die gemäß Art.6 Abs.2 Nr.1, 77 und 84 des Kommunalwahlgesetzes (3) nicht zugleich Ratsmitglieder sein konnten und mit denen der Bürgermeister zwangsläufig in enger Verbindung stand, volles Stimmrecht im Gemeinderat zugebilligt worden war (Art.34 GO). In der preußischen Rheinprovinz konnten die dem Bürgermeister oder Gemeindevorsteher zur Seite stehenden Beigeordneten hingegen nur dann über Gemeinde-

(1) §§ 36 StO, 63 GO i.Verb.m. § 3 des Gesetzes v. 27.12.1927; Art.32, 34 hess.GO.

(2) § 36 Abs.2 StO; §§ 63 GO, 3 Ges. v. 27.12.1927.

(3) Reg.Bl. 1925, S.193 ff.

angelegenheiten mitabstimmen, wenn sie, was dort zulässig war, gleichzeitig Mitglieder der Gemeindevertretung waren. Ihre Stellung als Beigeordnete verschaffte ihnen in diesem Landesteil noch kein Stimmrecht.

In der Rheinprovinz und in Hessen war der Bürgermeister ferner verpflichtet, rechtswidrige Beschlüsse der Gemeindevertretung zu beanstanden, wodurch deren Ausführung bis zur Klärung in einem Verwaltungsstreitverfahren aufgeschoben war, wenn der Gemeinderat auf seinem Beschluß beharrte (1). Da aber zugleich die Aufsichtsbehörde die Rechtmäßigkeit der Gemeinderatsbeschlüsse zu überwachen hatte (2), war das auf eine Rechtskontrolle beschränkte Beanstandungsrecht des Bürgermeisters kaum geeignet, die Beschlußfassung der Gemeindevertretung nach seinen Vorstellungen zu beeinflussen. Letztlich blieben doch die Rechtsansichten der in diesen Fragen neutralen, allein dem Gesetz verpflichteten Aufsichtsbehörde maßgebend.

Von erheblicherer Bedeutung war demgegenüber die dem Bürgermeister in der Rheinprovinz zusätzlich eingeräumte Befugnis, auch solche Beschlüsse auszusetzen, "die dem Gemeindewohl wesentlich nachteilig waren" (§ 88 Abs.4 GO i. Verb. m. § 3 des Ges. v. 27.12.1927) oder "die das Gemeindeinteresse verletzen" (§ 53 Ziff.2 StO). Hier konnte der Bürgermeister in einer nochmaligen Beratung der Gemeindevertretung oder in einem anschließenden Verfahren vor dem Kreis- oder Bezirksausschuß versuchen, seiner abweichenden Auffassung über die Zweckmäßigkeit des ausgesetzten Beschlusses Geltung zu verschaffen. Da es sich in diesen Fällen nicht um die Anwendung und Auslegung rechtlicher Bestimmungen, sondern um die Abwägung des Gemeindeinteresses gegenüber sonstigen, häufig privaten Belangen und Vorstellungen handelte, kam hier der auf die Gesamtschau der Gemeindeangelegenheiten gestützten Auffassung des sachkundigen Gemeindevorstandes erhöhtes Gewicht zu. Tatkräftigen und schaffensfreudigen Bürgermeistern war damit ein Mittel gegeben, schöpferische Ideen und Pläne auch gegenüber Sonderinteressen durchzusetzen und eingeleitete Vorhaben konsequent zu verwirklichen.

Als Gemeindevorstand oblag dem Bürgermeister und Gemeindevorsteher grundsätzlich auch die Vertretung der Gemeinde im Rechtsverkehr (3). Um die Ge-

-
- (1) § 53 Ziff.2 StO i.d.F. des § 15 Abs.1 preuß.Zuständigkeitsgesetz (ZG v. 1.8.1883, GS, S.237); § 88 Abs.3 GO i.d.F. des § 29 preuß.ZG und des § 3 des Ges. v. 27.12.1927; Art.114 ff. hess.GO.
 - (2) §§ 83 StO, 114 ff. GO; Art.25 hess.GO.
 - (3) § 53 Ziff.8 StO; Art.51 Nr.4 hess.GO.

meinden vor folgenschweren Handlungen ihrer Bürgermeister zu bewahren, waren jedoch in beiden Rechtskreisen gewisse Sicherungen eingebaut. So mußten Urkunden, die die Gemeinden verpflichten sollten, nach § 102 GO für die Rheinprovinz von dem Gemeindevorsteher und dem Amtsbürgermeister, der damals noch Bürgermeister genannt wurde, gemeinsam unterschrieben werden. Ein Verstoß gegen diese Vorschrift machte die Erklärung unwirksam (1). In Hessen war die gesetzliche Vertretungsbefugnis des Bürgermeisters in zweifacher Hinsicht eingeschränkt. Er bedurfte der Zustimmung des Gemeinderates zur Prozeßführung und zum Abschluß von Vergleichen (Art. 52), ferner war die Zustimmung des Rates erforderlich, wenn der Bürgermeister nach einer öffentlichen Ausschreibung von Arbeiten und Lieferungen für die Gemeinde nicht den Mindestfordernden berücksichtigen wollte (Art. 53).

Angesichts der hervorragenden Stellung des Bürgermeisters oder Gemeindevorstehers innerhalb der Organisation der Gemeinde und seines starken Einflusses auf die grundlegenden Entscheidungen der Gemeindevertretung ist die Frage von Bedeutung, wer für die Berufung des Leiters der Gemeindegeschäfte zuständig war und auf welche Weise sie erfolgte. In den Städten der Rheinprovinz wurde der Bürgermeister von der Stadtverordnetenversammlung auf zwölf Jahre gewählt (§ 30 StO), der Gewählte bedurfte dann jedoch staatlicher Bestätigung, die in Städten bis zu 10.000 Einwohnern der Regierungspräsident, in Städten über 10.000 Einwohnern das Staatsministerium erteilte (2). Dasselbe Verfahren galt für die Berufung der Gemeindevorsteher. Bestätigungsbehörde war in diesem Fall der Landrat (§ 72 GO). In Hessen hingegen vollzog sich die Wahl in verschiedener Weise. Der Bürgermeister der Stadt und der Berufsbürgermeister der Landgemeinde wurden durch die Gemeindevertretung, die

-
- (1) § 3 des Ges. v. 27.12.1927, wonach nunmehr auch in der Rheinprovinz nicht mehr der Amtsbürgermeister, sondern der bisherige Gemeindevorsteher Gemeindevorstand im verfassungsrechtlichen Sinn war, hat dem Gemeindevorsteher in diesem Fall keine alleinige Vertretungsmacht gegeben; vgl. Anlage B zur 2. Ausführungsanweisung betr. das Ges. v. 27.12.1927 (MinBliv 1928, Sp. 199 ff., 221). Es diente mithin lediglich der Klarstellung, wenn Art. 1 des Ges. v. 29.6.1931 zur Änderung des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts (GS, S. 117) hinzufügte, daß der Gemeindevorstand die Gemeinde nach außen vertritt unbeschadet der Vorschrift des § 102 GO.
- (2) § 32 StO; die früher dem König zustehende Bestätigung war nach Art. 82 Abs. 1 der preuß. Verfassung v. 30.11.1920 (GS, S. 543) auf das Staatsministerium übergegangen.

ehrenamtlichen Bürgermeister der Landgemeinden unmittelbar durch die stimmberechtigten Gemeindeangehörigen gewählt (1). Eine staatliche Bestätigung der gewählten Personen sah das hessische Gemeinderecht nicht vor.

2. Neben diesen Landesteilen, in denen die nach der einflußreichen Stellung des bürokratisch organisierten Gemeindevorstandes in der Gemeindevertretung benannte, echte Bürgermeisterversfassung auf eine langjährige Tradition zurückblickte, stand der frühere bayerische Regierungsbezirk Pfalz, wo die innere Gemeindeverfassung nach dem System der sog. süddeutschen Gemeinde- oder Stadtratsverfassung gestaltet worden war. Nach der Gemeindeordnung vom 17.10.1927, die für die rechts- und linksrheinischen Teile des damaligen Landes Bayern schließlich doch ein einheitliches Gemeindeverfassungsrecht gebracht hatte, lag die Leitung sämtlicher Gemeinden, gleich ob Stadt oder Dorf, in der Hand einer einzigen Körperschaft, des Gemeinderats. Er war sowohl für die maßgebliche Beschlußfassung als auch für die Durchführung der Beschlüsse grundsätzlich zuständig (Art.16 GO). Im Gegensatz zu den dualistischen Verfassungen in der Rheinprovinz und in Hessen waren die Funktionen der Gemeindevertretung und des Gemeindevorstandes dem Prinzip nach in einem einzigen Organ vereinigt (monistischer Typ der Gemeindeverfassung).

Dieser mit solch umfassenden Funktionen ausgestattete Gemeinderat setzte sich zusammen aus dem ersten Bürgermeister, bis zu zwei weiteren Bürgermeistern, den ehrenamtlichen und, allerdings nur in größeren Gemeinden, besonderen berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern (Art.13 GO). Während die weiteren Bürgermeister und die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder stets von dem Gemeinderat gewählt wurden (Art.65 Abs.1 Nr.1 u. 2 GO), wurde der erste Bürgermeister in Gemeinden bis zu 3.000 Einwohnern unmittelbar von der Bürgerschaft und nur in größeren Gemeinden von den Mitgliedern des Gemeinderats gewählt (Art.65 Abs.1 Nr.1 GO). Da dieses Gremium mit der Durchführung seiner sämtlichen Beschlüsse und den sonstigen laufenden Verwaltungsgeschäften aber überlastet gewesen wäre, war die Verwaltung als ausführende Kraft jedoch weitgehend verselbständigt und die Funktion des Vorsitzenden der Gemeindevertretung, die der erste Bürgermeister innehatte (Art. 17 Abs.1 S.2 GO), mit der der Verwaltungsspitze vereinigt worden. Soweit der erste Bürgermeister dementsprechend die vom Gemeinderat gefaßten Beschlüsse ausführte, handelte er aber nicht wie der Bürgermeister oder Gemeindevorsteher in der Rheinprovinz und in Hessen als Organ der Gemeinde, der sein Verhalten rechtlich unmittelbar zugerechnet wird, der pfälzische

(1) Art.81 hess. Kommunalwahlgesetz v. 7.10.1925.

erste Bürgermeister war vielmehr Beauftragter des Gemeinderats und dessen Vollzugsorgan (1).

Dieser Grundsatz, daß jede Sachentscheidung, die in der Gemeinde getroffen werden mußte, der bürgerschaftlichen Repräsentation zustehe, kam auch in der Einrichtung der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder zum Ausdruck. Nach Art. 13 Abs. 4 S. 2 GO konnte der Gemeinderat in Gemeinden mit mehr als 3.000 Einwohnern beschließen, ein oder mehrere berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder in den Gemeinderat hineinzuwählen, die in ihrem vom ersten Bürgermeister bestimmten Aufgabenbereich dann Stimmrecht hatten. Dem Rat war so die Möglichkeit gegeben, einzelne Bereiche der gemeindlichen Verwaltung durch Fachleute aus seinen eigenen Reihen verwalten zu lassen.

Trotz dieser verschiedenen Ausgangspunkte bleibt letztlich doch festzustellen, daß sich das Prinzip der Funktionentrennung, wie es in der Rheinprovinz und in Hessen galt, und das der Funktioneneinheit in der bayerischen Pfalz in ihren praktischen Auswirkungen kaum voneinander unterschieden. Die Vereinigung von Willensbildung und Ausführung nebst der Außenvertretung im Gemeinderat besaß mehr theoretisch-fiktive als praktische Bedeutung. So handelte denn auch nach der bayerischen Gemeinderatsverfassung bei der Ausführung der Beschlüsse und der Außenvertretung der Gemeinde niemals der gesamte Gemeinderat, sondern in seinem Namen und Auftrag der erste Bürgermeister als sein Vorsitzender, gegebenenfalls mit dem einen oder anderen weiteren Gemeinderatsmitglied zusammen (2), oder ein wie die berufsmäßigen eigens dazu bestelltes Ratsmitglied. Diese Aufgabenverteilung entsprach weitgehend der zwischen Bürgermeister und Beigeordneten in der Rheinprovinz und in Hessen.

Hinzu kam, daß in der bayerischen Gemeindeordnung des Jahres 1927 bereits Ansatzpunkte einer Entwicklung gegeben waren, in deren Verlauf auch in diesem Rechtsbereich der erste Bürgermeister immer mehr von einem Beauftragten und Vollzugsorgan des Rates zu einem zweiten Organ der Gemeinde selbst geworden ist (3). Die besondere Stellung des ersten Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat kam u. a. darin zum Ausdruck, daß er verpflichtet war, Beschlüsse der Gemeindevertretung, die er für rechtswidrig hielt, zu beanstan-

(1) Art. 17 Abs. 1 S. 3 GO; Helmreich-Rock, a. a. O., Anm. 10 zu Art. 17 GO.

(2) Urkunden, die eine Verpflichtung der Gemeinde begründeten, mußten in Gemeinden bis zu 3.000 Einwohnern vom ersten Bürgermeister und zwei weiteren Mitgliedern des Gemeinderats unterzeichnet werden (Art. 17 Abs. 3

(3) Vgl. Art. 29, 36 ff. der heutigen bayerischen GO v. 25.1.1952 (be- /GO).
reinigtes GVBl. 1958, S. 100); Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 320 f.

den und eine Entscheidung der staatlichen Aufsichtsbehörde herbeizuführen (Art.17 Abs.2 GO). Diese Befugnis war eine materielle, eigenzuständige Berechtigung des Ratsvorsitzenden, nicht lediglich eine technische Funktion. Er gab diese Erklärung als selbständige Willenserklärung im eigenen Namen ab und handelte mithin insoweit als gemeindliches Organ. Der erste Bürgermeister war sodann alleine für den Vollzug der Gesetze und Verordnungen sowie der Weisungen der Staatsbehörden verantwortlich (Art.27 Abs.2 GO). Als Leiter der Gemeindeverwaltung waren ihm darüber hinaus auch gewisse Angelegenheiten im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde zur Ausführung in eigener Zuständigkeit ohne Beteiligung der Gemeindevertretung übertragen: so konnte er einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung und solche Geschäfte, die sich zur Behandlung im Gemeinderat nicht eigneten, in eigener Verantwortung besorgen (Art.17 Abs.1 S.5); er war ferner befugt, dringende Anordnungen, die sofort vollzogen werden mußten, zu erlassen und unaufschiebbare Geschäfte zu erledigen (Art.17 Abs.1 S.4). Endlich führte er die Dienstaufsicht über die Gemeindebeamten (Art.101 Abs.1). Der erste Bürgermeister war somit keineswegs lediglich der Beauftragte des Gemeinderats, wovon das Gesetz in seiner Grundkonzeption ausging (Art.16 S.1, 17 Abs.1 S.3), sondern hatte auch nach der Gemeindeordnung des Jahres 1927 einzelne eigene Zuständigkeiten, in deren Bereich sein Handeln unmittelbar der Gemeinde selbst zugerechnet wurde. Er war in begrenztem Umfang bereits ein zweites Organ der Gemeinde. Aus allem ergibt sich, daß das System der inneren Gemeindeverfassung der Pfalz sowohl in der praktischen Durchführung wie aber auch in seiner rechtlichen Ausgestaltung der rheinischen und hessischen Bürgermeisterverfassung keineswegs unvereinbar gegenüberstand (1).

3. Ein in mehrfacher Hinsicht uneinheitliches Gemeindeverfassungsrecht galt bis zum Inkrafttreten der nationalsozialistischen Gesetzgebungswerke in der preußischen Provinz Hessen-Nassau, von der vier Landkreise, zum Regierungsbezirk Montabaur zusammengefaßt, Bestandteil des Landes Rheinland-Pfalz geworden sind. Während die Städteordnung vom 4.8.1897, der preußischen Tradition folgend, für die Stadtgemeinden die sog. Magistratsverfassung vorsah, war es den Landgemeinden weitgehend freigestellt, ob sie die bürokratische oder die kollegiale Organisation des Gemeindevorstandes einführen wollten. Gesetzestechnisch bestand zwar die Einteilung, daß

(1) Vgl. Kraus, Die Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, HBK WP I, S.341.

in Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern das kollegiale, in den kleineren Gemeinden das bürokratische System eingeführt werden sollte. Unter bestimmten Voraussetzungen waren jedoch in beiden Fällen Ausnahmen zulässig (§ 45 LGO).

Wenn das Recht der Magistratsverfassung ehemals auch nur in einem kleinen Teil des heutigen Landes Rheinland-Pfalz galt, so konnte es doch bei der Schaffung des neuen rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassungsrechts nicht von vornherein aus allen Überlegungen ausgeschaltet werden. Bezeichnend ist, daß noch bei der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs im Landtag angeregt worden ist, zu überprüfen, ob man nicht dem ehemals nassauischen Landesteil entgegenkommen und in Abänderung des Regierungsentwurfs dort die Magistratsverfassung zulassen solle (1).

In den heute zu Rheinland-Pfalz gehörenden Stadtgemeinden der preußischen Provinz Hessen-Nassau wie Diez, Bad Ems, St.Goarshausen, Hachenburg, Ober- und Niederlahnstein, Montabaur, Westerburg (2) stand der auf die Beschlußfassung beschränkten Stadtverordnetenversammlung der kollegiale Gemeindevorstand, der Magistrat, gegenüber, dem eine noch gewichtigere Rolle als dem Bürgermeister oder Gemeindevorsteher nach den Gemeindegesetzen der Rheinprovinz oder der Gemeindeordnung Hessens zukam. Auch in Hessen-Nassau war es der aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Stadtverordnetenversammlung ausnahmslos untersagt, ihre Beschlüsse selbst zu verwirklichen (§ 39 Abs.2 StO). Die besonderen Kommissionen, die zur Verwaltung einzelner Geschäftszweige aus Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung und des Magistrats gebildet werden konnten, durchbrachen wie die entsprechenden Einrichtungen in der Rheinprovinz diese grundsätzliche Aufgabenverteilung nicht; sie waren dem Magistrat, dem die Ausführung der Beschlüsse der Stadtvertretung oblag (§ 61 Nr.2 StO), in allen Beziehungen untergeordnet (§ 64 Abs.2 S.1 StO).

Der Magistrat bestand aus dem Bürgermeister, einem oder mehreren Beigeordneten als dessen Stellvertretern, einer sich nach der Größe der Stadt richtenden Zahl von Schöffen (auch Stadträte, Ratsherren oder Ratsmänner genannt) und soweit erforderlich noch aus einem oder mehreren besoldeten Mitgliedern (§ 32 StO). Sie wurden alle von der Stadtverordnetenversammlung gewählt und be-

(1) Abg. Hartmann als Sprecher der CDU-Fraktion; vgl. stenographischer Bericht über die 29.Sitzung des Landtags von Rheinland-Pfalz v. 13.5.1948 - Landtagsdrucksache Abt.I, Nr.28 vom 28.8.1948, S.660.

(2) Siehe §§ 1 StO, 22 KrO für die Provinz Hessen-Nassau v. 7.6.1885 (GS, S.193).

durften, die unbesoldeten Mitglieder ausgenommen, der staatlichen Bestätigung (§§ 34, 36 StO). Während nun in der Rheinprovinz und in Hessen der Stadtvorstand organisatorisch eng mit der Repräsentationskörperschaft verbunden war (Vorsitz und Stimmrecht des Bürgermeisters in der Gemeindevertretung), berieten in Hessen-Nassau Magistrat und Stadtverordnetenversammlung getrennt voneinander (§§ 38, 39, 41 StO), wobei in der Stadtverordnetenversammlung der aus ihrer Mitte gewählte Stadtverordnetenvorsteher den Vorsitz führte (§ 41 StO). Der Magistrat hatte lediglich das Recht, sich durch Abgeordnete vertreten zu lassen, die in den Beratungen angehört werden mußten; umgekehrt konnten die Stadtverordneten die Anwesenheit von Abgeordneten des Magistrats in ihren Sitzungen verlangen (§ 41 Abs.3 StO). Entgegen dem Vorbild aller späteren preußischen Städteordnungen, der Steinschen Städteordnung aus dem Jahre 1808, war der Magistrat nicht nur auf die Ausführung der von der Stadtverordnetenversammlung gefaßten Beschlüsse beschränkt. Die Städteordnung Hessen-Nassaus stellte den Magistrat vielmehr auf dieselbe Stufe mit der Stadtverordnetenversammlung, indem sie, der Neufassung der Städteordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 30.5.1853 (GS, S.261) folgend, bestimmte, daß die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung der Zustimmung des Magistrats bedurften, wenn sie Angelegenheiten betrafen, die dem Magistrat zur Ausführung überwiesen waren (§ 39 Abs.1 S.1 StO). Da die Stadtverordnetenversammlung ihre Beschlüsse, wie erwähnt, aber in keinem Falle selbst ausführen durfte, bedeutete dies, daß, von Angelegenheiten abgesehen, die keine Ausführung erforderten, jeweils ein doppelter übereinstimmender Beschluß der beiden Gremien vorliegen mußte, wenn eine für die Stadt verbindliche Entscheidung getroffen werden sollte. Bei unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten konnten beide Teile eine Entscheidung des Bezirksausschusses beantragen, wenn die Angelegenheit nicht auf sich beruhen konnte (§ 39 Abs.1 S.3 StO). Diese Regelung gab dem Magistrat, gegen dessen Willen zunächst kein verbindlicher Beschluß zustande kam, die führende Rolle bei der gemeinsamen Beschlußfassung (1) - ein Ergebnis, das mit den heutigen Auffassungen von einer demokratischen Gemeindeverwaltung kaum zu vereinbaren ist, war doch das von der Bürgerschaft gewählte und diese repräsentierende Organ nicht in der Lage, verbindlich über die maßgeblichen Gemeindeangelegenheiten zu entscheiden.

(1) Helfritz, Die Vertretung der Städte und Landgemeinden, S.5 ff.

4. Die Organisation der Landgemeinden im ehemaligen Hessen-Nassau, auch in denen mit kollegialem Gemeindevorstand (1), war hingegen wesentlich einfacher; die Willensbildung in den eigenen Angelegenheiten der Gemeinde geschah nicht durch zwei verschiedene Organe, sondern wie in den übrigen Landesteilen durch ein einziges Organ, die Gemeindevertretung oder die Gemeindeversammlung, wenn eine Gemeinde nicht mehr als vierzig Stimmberechtigte hatte (§§ 20, 66 LGO). Die Einheit und Geschlossenheit der Gemeindeverwaltung war weitgehend dadurch gesichert, daß, unabhängig von der Organisation des Gemeindevorstandes, der Bürgermeister die Sitzungen vorbereitete und den Vorsitz mit vollem Stimmrecht und Stichentscheid führte (§§ 59 Abs. 4 Nr.2, 71 LGO). In Gemeinden, an deren Spitze der Bürgermeister alleine stand, zählten darüber hinaus auch die Schöffen, die ihm zur Unterstützung beigegeben waren (§ 45 Abs.2 LGO), zu den Mitgliedern der Gemeindevertretung (§ 20 Abs.3 LGO). Wenn diese gesetzliche Regelung dem Gemeindevorstand in den Landgemeinden auch nicht annähernd den Einfluß auf die grundlegende Beschlußfassung und Lenkung der Gemeinde einräumte, wie ihn der Magistrat in den Städten ausüben konnte, so war es dem Bürgermeister doch möglich, in der Gemeindevertretung seine Überzeugungskraft wirken zu lassen und die Entscheidung zu beeinflussen. Hinzu kam, daß auch hier der Bürgermeister oder der kollegiale Gemeindevorstand verpflichtet war, Beschlüsse der Gemeindevertretung zu beanstanden, sofern sie deren Befugnisse überschritten, die Gesetze, das Gemeinwohl oder Gemeindeinteressen verletzten (§§ 112, 59 Abs.3, 60 Abs.1 LGO).

Schließlich war auch die Vertretungsbefugnis in den Landgemeinden weniger schwerfällig geregelt, da nicht wie in den Städten (§ 61 Ziff.8 StO) der etwa eingesetzte kollegiale Gemeindevorstand, sondern stets der Bürgermeister allein die Gemeinde nach außen vertrat und in deren Namen mit Behörden und Privatpersonen verhandelte (§ 59 Abs.4 Nr.7 LGO). Soweit verpflichtende Urkunden gleichfalls zusätzlich der Unterschrift eines Schöffen bedurften, war

- (1) Der kollegiale Gemeindevorstand, Gemeinderat genannt, der grundsätzlich in Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern zu bilden war, bestand aus dem Bürgermeister, einem Beigeordneten als dessen Stellvertreter und je nach der Einwohnerzahl drei oder fünf Schöffen (§ 45 Abs.5 LGO). Der Bürgermeister und der Beigeordnete wurden von der Gemeindevertretung und dem Gemeinderat in gemeinschaftlicher Sitzung gewählt, die Schöffen von der Gemeindevertretung allein (§ 46 LGO). Bürgermeister und Beigeordneter bedurften der Bestätigung durch den Landrat (§ 55 LGO).

dies in den Landgemeinden eher als in den Städten zu vertreten; Geschäfte dieser Art sind dort weniger häufig und für die Gemeinden vielfach bedeutungsvoller.

Rückblickend ist festzustellen, daß der Gesetzgeber im Bereiche des heutigen Landes Rheinland-Pfalz ein vielfältiges Nebeneinander von Gemeindeverfassungen vorfand, als er dem Verfassungsauftrag folgend (1) daranging, das Recht der Selbstverwaltungskörperschaften neu und einheitlich zu regeln. Von der am wenigsten starren und allen, insbesondere personellen Gegebenheiten leicht anzupassenden süddeutschen Ratsverfassung mit Funktioneneinheit (2) über die trotz Funktionentrennung auf eine einheitliche Verwaltungsführung bedachte echte Bürgermeisterverfassung bis zu der durch die doppelte und getrennte Beschlußfassung schwerfälligen echten Magistratsverfassung waren sämtliche Verfassungssysteme, die sich seit dem Erstarken der gemeindlichen Selbstverwaltung in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts (3) entwickelt hatten, in Teilen des Landes eingeführt gewesen - ein Zustand, der von dem jungen Staat nicht übernommen werden konnte, wenn nicht der öffentliche und private Rechtsverkehr (4) mit erheblichen Schwierigkeiten und Unsicherheiten belastet werden sollte, bei dem aber doch wieder im Bereiche der früheren preußischen Rheinprovinz, des ehemaligen Landes Hessen und der Pfalz so viele Gemeinsamkeiten bestanden, daß eine Vereinheitlichung des inneren Gemeindeverfassungsrechts möglich war, ohne völligen Bruch mit dem hergebrachten Recht.

IV. 1. In ähnlicher Vielzahl fanden sich Einrichtungen, deren Zweck darin bestand, die Verwaltungskraft der einwohner- und finanzschwachen Landgemeinden zu stärken. Eine besondere Bedeutung für das heutige rheinland-

- (1) Art. 50 Abs. 3 der Verfassung v. Rheinland-Pfalz vom 18. 5. 1947.
- (2) Vgl. Ziebill, Der Bürger und seine Selbstverwaltung (Der Städtetag 1959, S. 592).
- (3) Steinbach-Becker, Geschichtliche Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung, S. 73 ff., sehen in der Steinschen Städteordnung lediglich die belebende Fortsetzung einer durch den territorialen Absolutismus nicht unterbrochenen Tradition, während Forsthoff, Lehrbuch, S. 412 ff., sie für den Anfang, die Grundlegung der modernen Selbstverwaltung hält.
- (4) Man denke an die verschieden geregelte Vertretungsbefugnis.

pfälzische Recht erlangte hierbei die Amtsverfassung (1), die in der preußischen Rheinprovinz seit mehr als hundert Jahren eingeführt war. Nach § 7 der rheinischen Gemeindeordnung bildeten mehrere Landgemeinden für die Zwecke der allgemeinen staatlichen Verwaltung einen Verwaltungsbezirk (Bürgermeisterei) unter einem Bürgermeister. Zugleich war die Bürgermeisterei "in Ansehung solcher Angelegenheiten, welche für alle zu der Bürgermeisterei gehörigen Gemeinden ein gemeinschaftliches Interesse haben, ein Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde" (§ 8 LGO). Da dieses Institut von seinen Wurzeln im französischen Recht der napoleonischen Besatzungszeit bis in die allerjüngste Vergangenheit eine fortlaufende, von einem bestimmten Grundgedanken getragene Entwicklung durchgemacht hat, ist es angebracht, entgegen der bisherigen Darstellung die geschichtlichen Grundlagen bis in das beginnende 19. Jahrhundert zurückzuverfolgen.

Wenn sich auch Einrichtungen, die in gewisser Hinsicht mit den Amtsverbänden verwandt sind, schon in früheren Jahrhunderten nachweisen lassen (z.B. Honschaften, Zendereien, Zechen, Kirchspiele) (2), so wird man doch als die unmittelbare Wurzel des rheinischen Amtes die sog. Mairie anzusehen haben, die während der napoleonischen Besatzungszeit von den Präfekten der Departements aus mehreren Einzelgemeinden gebildet worden war (3). Die rheinischen Departements folgten hierbei dem damaligen französischen Recht nicht, das durch das Gesetz vom 28. Pluviose VIII (17.2.1800) die Kantonalverfassung beseitigt und die Einzelgemeinde wieder als Trägerin der örtlichen Verwaltung anerkannt hatte. Im Rheinland ging die gesamte örtliche Verwaltung vielmehr erst von der aus mehreren selbständigen Gemeinden gebildeten Mairie aus, an deren Spitze der vom Staat ernannte und jederzeit absetzbare Maire stand. Diese Mairien erhielten einen aus den Einwohnern sämtlicher Gemeinden entnommenen Municipalrat (conseil municipal), der über bestimmte Angelegenheiten, nicht nur gemeinschaftliche der Mairie, sondern auch über solche der Einzelgemeinden zu verhandeln hatte. Dessen ungeachtet blieb je-

-
- (1) Die Bezeichnung "Amt" ist in der Rheinprovinz durch § 2 des Ges. v. 27.12.1927 eingeführt worden; vorher galt die Bezeichnung "Landbürgermeisterei".
- (2) Steinbach-Becker, a.a.O., S.107 ff., Göb, HBKWP I, S.379 f., Duppré, Rheinl.-Pfälz.Verw.Bl. 1948, S.280 f.
- (3) Zur Geschichte der Mairie s. Rörig, a.a.O., S.48 ff., Caspar, Amt und Gemeinde, S.13.

doch jede Einzelgemeinde selbständige Trägerin von Rechten und Pflichten (1). Die Zuständigkeit dieses Municipalrates war eng begrenzt, so daß das Schwerkraft der Verwaltung vollkommen bei dem Maire lag.

Mit der Übernahme der Rheinprovinz durch Preußen im Jahre 1815 sollte auch in diesem Gebiet die preußische Behördenorganisation eingeführt und die Mairie beseitigt werden, die man vorerst hinnahm und jetzt Landbürgermeisterei nannte. Das Vorhaben scheiterte jedoch an dem hartnäckigen Widerstand der rheinischen Bevölkerung, die dreißig Jahre um die Erhaltung der bewährten Einrichtung kämpfte (2). Mit der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23.7.1845 gingen die Wünsche und Vorstellungen der rheinischen Stände schließlich in Erfüllung; die Bürgermeistereien blieben erhalten.

Die rheinische Landgemeindeordnung baute im wesentlichen auf dem übernommenen System der französischen Gemeindeverfassung auf, liberalisierte aber die Organisation und betonte wieder stärker die Selbstverwaltung der einzelnen Ortsgemeinden. Der Bürgermeister (3) erhielt in den zur Bürgermeisterei zusammengeschlossenen Gemeinden eine ähnlich starke Stellung wie der Maire während der französischen Besatzungszeit. Er führte nicht nur "die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten der Bürgermeisterei" (§ 108 LGO) (4), sondern war zugleich Gemeindevorstand sämtlicher Einzelgemeinden seines Bezirks, d.h. ihm allein oblag die Ausführung der Gemeindeangelegenheiten, wobei er sich der jeweiligen Gemeindevorsteher als seiner Organe bedienen konnte (§§ 85, 76 LGO). Auch die Aufstellung des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung sowie die Verwaltung des Rechnungs- und Kassenwesens der einzelnen Landgemeinden fiel in die alleinige Zuständigkeit des Bürgermeisters (§§ 89 ff. LGO).

Der in den Einzelgemeinden im Gegensatz zum früheren französischen Recht gebildete Gemeinderat konnte nur dann zusammentreten, wenn der Bürgermeister oder mit dessen Genehmigung der Vorsteher ihn einberief. Auf Antrag eines Viertels der Mitglieder war der Bürgermeister jedoch zur Einberu-

(1) Schmidt, a.a.O., S.10 f.

(2) Vgl. Rörig, a.a.O., S.58 f.

(3) Die Bezeichnung "Amtsbürgermeister" wurde erst durch § 4 der preuß. Amtsordnung v. 8.10.1934 (GS, S.393) eingeführt.

(4) also der Angelegenheiten, die durch Beschluß der Bürgermeistereiversammlung (entspricht der heutigen Amtsvertretung) Gegenstand des Bürgermeistereikommunalverbandes sein sollten (§ 8 LGO).

fung verpflichtet (§ 62 LGO). In den Gemeinderäten führte der Bürgermeister den Vorsitz; bei Stimmengleichheit fiel ihm der Stichentscheid zu. In anderen Fällen war er nur dann stimmberechtigt, wenn er zugleich Gemeindevorsteher war (§ 63 LGO). Übertrug der Bürgermeister den Vorsitz in den Ratsitzungen dem Vorsteher, so mußten ihm alle Beschlüsse des Gemeinderats unverzüglich vorgelegt werden (§ 67 LGO).

Auch im personellen Bereich der zu der Bürgermeisterei zusammengefaßten Gemeinden hatte der Bürgermeister erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten. Er mußte vor der Bestätigung des von der Gemeindevertretung gewählten Gemeindevorstehers durch den Landrat gutachtlich gehört werden (§ 72 LGO); sodann war er Dienstvorgesetzter der Gemeindebediensteten und des Gemeindevorstehers und übte ihnen gegenüber disziplinarische Befugnisse aus (§§ 83, 84 LGO).

Dieser selbstverwaltungswidrige, aber sich bewährende Zustand, nämlich Ausführung der gesamten örtlichen Verwaltung durch den vom Oberpräsidenten der Provinz auf zwölf Jahre ernannten Bürgermeister (1), dauerte bis zum Jahre 1928. Das Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27.12.1927 brachte dann jedoch eine bedeutsame Änderung und stellte den für das Rheinland neuen Grundsatz auf, daß Gemeindevorstand der Einzelgemeinden nicht mehr der Bürgermeister, sondern der Gemeindevorsteher sei (§ 3). Damit wurde dem Bürgermeister die Organstellung in der amtsangehörigen Gemeinde genommen (2). Als leitender und verantwortlicher Beamter der Gemeinde hatte nunmehr der Gemeindevorsteher die gesamte laufende Verwaltung im gemeindlichen Selbstverwaltungsbereich zu führen, die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten und auszuführen, die Gemeinde mit gewissen Einschränkungen nach außen zu vertreten sowie die Gemeindeanstalten und das Gemeindevermögen zu verwalten. Er berief ferner fortan die Gemeindevertretung ein und führte in den Sitzungen den Vorsitz; er setzte die Tagesordnungen fest und war befugt, Beschlüsse des Gemeinderats aus den im Gesetz im einzelnen umschriebenen Gründen zu beanstanden und ihnen die Ausführung zu versagen (3).

-
- (1) § 103 LGO i.d.F. des Gesetzes über die vorläufige Regelung der Gemeindewahlen i.d.Bekanntmachung v. 12.2.1924 (GS, S.99). Zuvor waren die Bürgermeister sogar auf Lebenszeit ernannt worden.
 - (2) Elleringmann, Amtsverband und amtsangehörige Gemeinde im nordrhein-westfälischen Amtsrecht, S.13.
 - (3) Vgl. zum Vorstehenden die 2.Ausführungsanweisung zum Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts, Beilage

Dieser veränderten Stellung des Gemeindevorstehers mußten notwendigerweise die Befugnisse des Bürgermeisters angepaßt werden. Solange der Bürgermeister selbst die Funktion des Gemeindevorstandes hatte, konnte ihm kein Aufsichtsrecht über die zur Bürgermeisterei zusammengeschlossenen Gemeinden zustehen, hätte er dann doch seine eigene Verwaltungsführung beaufsichtigen müssen. Da aber jetzt, wie vorher schon in der Provinz Westfalen, der Gemeindevorsteher nicht mehr lediglich Organ des Bürgermeisters, sondern selbständiger Leiter der Gemeindeverwaltung war, erhielt der Bürgermeister auch in der Rheinprovinz die Mithilfe bei der Kommunalaufsicht über die amtsangehörigen Gemeinden übertragen. Er übte sie aus als ein Organ des Landrats als Vorsitzendem des Kreisausschusses und unter dessen Aufsicht (1).

Neben der Beaufsichtigung der Gemeindeverwaltung oblag dem Bürgermeister seitdem die Beratung und Unterstützung der Gemeinden seines Amtsbezirks, wozu er als regelmäßig hauptamtlicher Fachbeamter auch besonders geeignet war. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, war er zu allen Sitzungen der einzelnen Gemeindevertretungen unter Mitteilung der Tagesordnung rechtzeitig einzuladen (§ 5 Abs.3 Ges. v. 27.12.1927). Er hatte das Recht, mit beratender Stimme teilzunehmen und jederzeit das Wort zu ergreifen. Die Beschlüsse der Gemeindevertretung waren ihm, wenn er von seinem Teilnahmerecht keinen Gebrauch gemacht hatte, möglichst vor der Ausführung mitzuteilen (§ 5 Abs.4 Ges.v.27.12.1927). Der Bürgermeister hatte ferner wie bisher, nunmehr aber neben dem Gemeindevorsteher, die Befugnis, Beschlüsse der Gemeindevertretung aus den gesetzlichen Gründen zu beanstan-

zum Ministerialbl. f.d.preuß.innere Verwaltung, Nr.9 v. 29.2.1928, Sp.202 ff. Das Ges. v. 27.12.1927 enthielt keine eingehende Regelung der neuen Befugnisse des Gemeindevorstehers, sondern bestimmte in § 3 lediglich, daß er auch in der Rheinprovinz Gemeindevorstand sei. In der Ausführungsanweisung wurde dann klargestellt, daß er in Zukunft alle Befugnisse erhalte, die der westfälische Gemeindevorsteher, der schon immer Gemeindevorstand gewesen war (§ 41 LGO f.d.Provinz Westfalen v. 19.3.1856 - GS, S.265), bereits gehabt habe. Als Anlage war der Ausführungsanweisung eine Zusammenstellung beigegeben, die aufzeigte, wie die Vorschriften über die Befugnisse der Bürgermeister und Gemeindevorsteher in den beiden Provinzen unter Berücksichtigung der Änderungen des Ges.v.27.12.1927 zu lesen seien (Sp.214 ff.).

- (1) 2. Ausführungsanweisung, a.a.O., Sp.204 f., wo auf die entsprechende Regelung des § 74 westf. LGO verwiesen ist.

den und ihnen die Ausführung zu versagen (§ 88 Abs.4 LGO). Schließlich bedurften auch weiterhin Urkunden, die die Gemeinde verpflichteten, der Unterschrift des Bürgermeisters und des Gemeindevorstehers (1).

Mit dem Wegfall der Organstellung des Bürgermeisters in den Einzelgemeinden seines Amtsbezirkes war es sodann unvereinbar, daß der Bürgermeister künftig noch den Haushaltsplan und die Jahresrechnung in den Gemeinden aufstellte und das Kassen- und Rechnungswesen leitete. Da aber gerade im Haushalts- und Rechnungswesen der Rat und die Sachkunde des in diesen Dingen erfahrenen Amtsbürgermeisters von besonderer Bedeutung für eine gesunde Verwaltungsführung in den Einzelgemeinden war, konnte auf eine Mitwirkung des Bürgermeisters in diesen Angelegenheiten nicht verzichtet werden, sollte nicht eines der Hauptanliegen der Amtsverfassung aufgegeben werden. Dieser Zielsetzung der Amtsverfassung entsprechend hatte die westfälische Landgemeindeordnung, nach der, wie erwähnt, die Vorsteher der Einzelgemeinden schon immer zugleich Gemeindevorstand waren, dem Amtmann (2) ein gesetzliches Mitwirkungsrecht in den Haushalts- und Finanzangelegenheiten der Gemeinden eingeräumt (§§ 46, 48, 49). An diese westfälische Regelung knüpfte § 10 des Ges. vom 27.12.1927 für die Rheinprovinz an, verlangte jedoch als Voraussetzung für die Mitwirkung des Bürgermeisters bei der Aufstellung des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung sowie der Verwaltung und Beaufsichtigung des Rechnungs- und Kassenwesens der einzelnen Gemeinden abweichend eine Amtssatzung. Da aber gerade in diesem Bereich uneinheitliches Recht in den Ämtern besonders nachteilig war, kehrte bereits die Gemeindefinanzverordnung vom 2.11.1932 (GS, S.341) wieder zu dem obligatorischen gesetzlichen Mitwirkungsrecht zurück, wie es zuvor in der westfälischen Landgemeindeordnung niedergelegt war. Das Gemeindefinanzgesetz vom 15.12.1933 (GS, S. 442) hielt an dieser Regelung fest (vgl. § 142 Nr.3).

Bedeutsam war ferner, daß der Bürgermeister nach § 6 des Ges. vom 27.12. 1927 nicht mehr vom Oberpräsidenten ernannt, sondern von der Amtsvertretung (3) gewählt wurde. Der Gewählte bedurfte der Bestätigung durch den

-
- (1) § 102 LGO, der durch das Ges. v. 27.12.1927 nicht abgeändert worden ist (s. Anm.1 auf Seite 10).
 - (2) Der damalige westfälische Amtmann entsprach als Vorsteher des Amtsverbandes dem rheinischen Bürgermeister.
 - (3) Die Amtsvertretung bestand aus den Gemeindevorstehern der amtsangehörigen Gemeinden und weiteren gewählten Mitgliedern. Für deren Wahl bildete das Amt einen Wahlbezirk (§ 4 Abs.1 Ges. v. 27.12.1927).

Landrat, die nur mit Zustimmung des Kreisausschusses versagt werden konnte (§ 6 Abs. 2).

Während der Bürgermeister seit dem Jahre 1928 viel von seinem Einfluß auf die Verwaltungsführung der Einzelgemeinden verloren hatte und die amtsangehörigen Gemeinden als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts herausgestellt worden waren (1), brachte das Gesetz vom 27.12.1927 in einer Hinsicht aber auch eine Stärkung der Stellung des Amtes gegenüber den Einzelgemeinden. Das Amt konnte nunmehr durch Beschluß der Amtsvertretung Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden für das ganze Amtsgebiet oder nur für einzelne Gemeinden mit der Wirkung übernehmen, daß sie damit ausschließlich dem Amt vorbehalten waren (§ 9). Es war weder wie zuvor in § 8 S. 2 LGO eine aufsichtsbehördliche Genehmigung vorgesehen noch mußte ein besonderes gemeinschaftliches Interesse an der Übernahme der Angelegenheit auf das Amt bestehen. Innerhalb der gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten war damit die Amtsvertretung für die Begrenzung ihrer Zuständigkeiten allein zuständig. Die Gemeinden und Zweckverbände waren jedoch berechtigt, zur Wahrung ihrer Rechte bei der Beschlußbehörde Einspruch zu erheben. Das Amt war verpflichtet, die Gemeinden angemessen zu entschädigen, bestehende Einrichtungen gegebenenfalls zu übernehmen und die Gemeinden, auf die sich die Übernahme nicht erstreckte, von den Kosten dieser übernommenen Aufgabe freizustellen (§ 9 Abs. 2, 3). Schon die Amtsordnung vom 8.10.1934 kehrte aber wieder zu dem alten Rechtszustand zurück; die Übernahme gemeindlicher Aufgaben in die Zuständigkeit des Amtes wurde an enge Voraussetzungen geknüpft und bedurfte der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§§ 9, 10 AO). Ein Einspruchsrecht der Einzelgemeinden gegen den Übernahmebeschluß der Amtsvertretung kannte die Amtsordnung allerdings nicht mehr; Schutz der Gemeinden gegen unzulässige Eingriffe in ihren Aufgabenbereich sollte das aufsichtsbehördliche Genehmigungsverfahren sein. Die ein Jahr später ergangene deutsche Amtsordnung hat es bei dieser Regelung der sog. Kompetenz-Kompetenz der Ämter belassen.

2. Aus derselben Wurzel, der während der französischen Besatzungszeit geschaffen Mairie, entwickelte sich vom Jahre 1816 an nach bayerischen Ver-

(1) Eine Entwicklung, die anschließend nicht überall gebührend berücksichtigt worden ist (vgl. Klippel, Der rhein. Amtsbürgermeister einst und jetzt, Staatszeitung Rheinland-Pfalz, 1951, Nr. 7, S. 5; Rörig, a. a. O., S. 84).

waltungsgewohnheiten die pfälzische gemeinschaftliche Bürgermeisterei, eine weitere Einrichtung zur Hebung der Verwaltungskraft leistungsschwacher Gemeinden. Im Gegensatz zur Amtsverfassung in der Rheinprovinz, die obligatorisch war, fand hier ein Zusammenschluß benachbarter Gemeinden zu einer Bürgermeisterei jedoch nur auf deren Antrag statt (Art. 56 bayr. GO). Im Jahre 1953 hatten sich so auch nur 229 vornehmlich in der wirtschaftlich weniger entwickelten Westpfalz gelegene Gemeinden von damals 667 kreisangehörigen Gemeinden der Pfalz zu 72 gemeinschaftlichen Bürgermeistereien zusammengeschlossen (1).

Während das Amt seit jeher die Stellung einer Gebietskörperschaft mit Satzungsgewalt, beschränkter Abgabenhoeheit und eigenen Organen hatte, stellte die gemeinschaftliche Bürgermeisterei nur eine Personalunion mit beschränkter Realunion zwischen benachbarten Gemeinden dar (2). Kennzeichnend für die gemeinschaftliche Bürgermeisterei war der gemeinsame erste Bürgermeister, der von seiner Sitzgemeinde aus, zumeist von einem hauptamtlichen Fachbeamten, dem Gemeindesekretär, unterstützt, die Verwaltung der der Bürgermeisterei angeschlossenen Gemeinden führte. Er war zugleich Vorsitzender sämtlicher Gemeindevertretungen (Art. 58 Abs. 1). In den Gemeinden der Bürgermeisterei wurden jeweils noch ein oder zwei weitere Bürgermeister gewählt (Art. 57 Abs. 1), denen der gemeinschaftliche erste Bürgermeister die Polizeiverwaltung und einzelne Angelegenheiten zur Erledigung übertragen konnte (Art. 58 Abs. 1 S. 2). Die gemeinschaftliche pfälzische Bürgermeisterei kannte keine gemeinsame Vertretungskörperschaft entsprechend der Amtsvertretung. Sofern über Angelegenheiten zu beschließen war, die sämtliche Gemeinden betrafen, konnten die Gemeinderäte der einzelnen Gemeinden zu gemeinschaftlichen Sitzungen einberufen werden. In solchen Sitzungen mußte z. B. über die Dienstbezüge des gemeinschaftlichen ersten Bürgermeisters, falls er abweichend von der Regel hauptamtlich bestellt wurde, über die Anstellung gemeinschaftlicher Beamter oder über ortspolizeiliche Vorschriften für sämtliche Gemeinden beschlossen werden (Art. 58 Abs. 3).

Abgesehen davon, daß nicht jede Einzelgemeinde einen eigenen ersten Bürgermeister hatte, berührte die gemeinschaftliche Bürgermeisterei die Selbstständigkeit der angeschlossenen Gemeinden nicht. Sämtliche Selbstverwaltungs- und staatlichen Auftragsangelegenheiten blieben Aufgaben der einzel-

(1) Rumetsch, Die pfälzische gemeinschaftliche Bürgermeisterei, Staatszeitung Rheinland-Pfalz, 1953, Nr. 47, S. 3.

(2) Rumetsch, a. a. O., S. 3.

nen Gemeinden; sie gingen nicht auf die gemeinschaftliche Bürgermeisterei als Verwaltungsträger über. Durch das Büro am Sitz des gemeinschaftlichen ersten Bürgermeisters sparten die Gemeinden jedoch Verwaltungskosten. Zugleich hob die Tätigkeit von Fachbeamten, deren Anstellung über die Finanzkraft der Einzelgemeinden hinausgegangen wäre, beträchtlich das Niveau der örtlichen Verwaltung.

3. Ein bedeutsamer Unterschied zwischen den Ämtern der Rheinprovinz und den gemeinschaftlichen Bürgermeistereien der Pfalz bestand auch im Bereich der gemeindlichen Finanz- und Kassenverwaltung. Während in den Ämtern die zentrale Amtskasse die Kassengeschäfte der amtsangehörigen Gemeinden erledigte (1), kannte die pfälzische Bürgermeisterei keine Finanz- und Kassenverwaltung für die ihr angeschlossenen Gemeinden. Diese Aufgabe wurde in fast allen pfälzischen Gemeinden von den staatlichen Einnehmern erfüllt (Art.49), einer Einrichtung, die auf die französische Gemeindegesetzgebung der Jahre 1793 bis 1814 zurückging und die sich über alle staatlichen Umwälzungen in der Pfalz erhalten und bewährt hatte (2). Dieser eigenartige Zustand, daß gemeindliche Kassengeschäfte ausschließlich von staatlichen Beamten erledigt wurden, erklärt sich daraus, daß die Einnehmer ursprünglich für die Erhebung sämtlicher öffentlicher Abgaben, auch der Staatssteuern, allein zuständig waren.

4. Eine der pfälzischen Bürgermeisterei ähnliche, wenn auch kaum verbreitete Einrichtung kannte auch das frühere hessische Gemeinderecht. Mehrere Landgemeinden konnten danach durch Vereinbarung eine gemeinschaftliche Bürgermeisterei bilden (Art.43 Abs.2 hess. GO). Entgegen der pfälzischen Regelung war hier aber auch die Aufsichtsbehörde befugt, im öffentlichen Interesse nach Anhörung der beteiligten Gemeinderäte und mit Zustimmung des Kreisausschusses die Bildung einer gemeinschaftlichen Bürgermeisterei anzuordnen (Art.43 Abs.2 S.2). Gemeindevorstand mit den sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten war in allen zur Bürgermeisterei zusammenge-

-
- (1) Die Ämter hatten zunächst auf Grund ihrer Kompetenz-Kompetenz die gemeindlichen Kassengeschäfte in die Zuständigkeit des Amtsverbandes übernommen. Später brachte § 35 der Amtsordnung vom 13.7.1935 die gesetzliche Zentralisierung des gemeindlichen Kassenwesens (vgl. Caspar, a.a.O., S.26 f.).
- (2) Zur geschichtlichen Entwicklung der Einnehmerei s. Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, Anm.2 zu § 126 GO 48.

schlossenen Gemeinden gleichfalls der gemeinschaftliche Bürgermeister. Er wurde von den stimmberechtigten Angehörigen sämtlicher Gemeinden gewählt. Sofern an der Spitze einer mehr als 2.000 Einwohner zählenden Bürgermeisterei ein Berufsbürgermeister stand (Art.45 Abs.2), wählten ihn die vereinigten Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden (Art.91 Abs.2 KommunalwahlG). Eine besondere Bürgermeistereivertretung oder gemeinschaftliche Sitzungen der einzelnen Gemeindevertretungen kannte die hessische Gemeindeordnung darüber hinaus selbst nicht. Sie stellte es den Gemeinden jedoch frei, die Beschlüßfassung über die den Gemeinderäten gesetzlich oder satzungsmäßig gemeinschaftlich zustehenden Geschäfte derart zu regeln, daß die Gemeinderäte nicht getrennt, sondern zu gemeinsamer Sitzung vereinigt und gemeinsam abstimmend beschließen (Art.45 Abs.2).

5. Im ehemals hessen-nassauischen Landesteil, dem heutigen Regierungsbezirk Montabaur, ließ das Gesetz hingegen nur auf einem eng begrenzten Gebiet eine gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtung zu. Der Minister des Innern konnte dort im Einvernehmen mit dem Kreisausschuß und nach Anhörung der Beteiligten mehrere Landgemeinden zu einem gemeinschaftlichen Ortspolizeibezirk vereinigen, wenn das öffentliche Interesse es erforderte (§ 64 LGO). Ortspolizeibehörde war dann allein der hierzu bestimmte Bürgermeister, während die übrigen nur in Eilfällen vorläufige Anordnungen treffen konnten (§ 64 Abs.2 LGO). Von dieser Möglichkeit war in der Praxis jedoch kein Gebrauch gemacht worden (1).

Der aufgezeigte erhebliche Unterschied zwischen den am weitesten verbreiteten Einrichtungen, dem Amt in der Rheinprovinz und der gemeinschaftlichen Bürgermeisterei im pfälzischen Raum, machte es hier von vornherein unmöglich, ein einheitliches Recht zu schaffen, ohne daß der eine oder andere Landesteil oder sogar beide eine wesentliche Einrichtung des bisherigen Gemeindeverfassungsrechts hätten aufgeben müssen. Das Amt als eine Vereinigung von Landgemeinden zu einem rechtsfähigen kommunalen Verband mit eigenen Organen, eigenem Aufgabenbereich und dem Recht der Kompetenz-Kompetenz und die gemeinschaftliche Bürgermeisterei als eine Personal- und Bürounion stimmten letztlich nur in dem Ziel überein, dem sie dienten: der Hebung der Verwaltungskraft in den kleinen und finanzschwachen Landgemeinden.

(1) Salzmann, Gemeinschaftliche Einrichtungen in den Landgemeinden, Rheinl.-Pfälz.Verw.Bl. 1948, S.180.

ZWEITER TEIL

GRUNDGESETZ, LANDESVERFASSUNG UND GEMEINDLICHES SELBSTVERWALTUNGSRECHT

I. Die Bedeutung des gemeindlichen Selbstverwaltungs- rechts beim Aufbau eines demokratischen Staatswesens

Mit dem Zusammenbruch des Dritten Reiches im Mai 1945 endete ein Zeitraum, der eine völlige Aushöhlung der gemeindlichen Selbstverwaltung gebracht hatte, eines Instituts, das seit dem Reformwerk des Freiherrn vom Stein aus dem deutschen Rechtsleben nicht mehr fortzudenken gewesen war. Partei und Staat hatten eine Zwangsordnung errichtet, die für ein eigenverantwortliches Gemeindeleben keinen Raum mehr ließ. Schon im ersten Ansturm der sog. Machtergreifung waren die Gemeinden gleichgeschaltet worden. Der Nationalsozialismus konnte nach seinen politischen Zielen keine selbstverantwortlichen Gemeinden gebrauchen, hemmten sie doch die staatliche Allmacht. So waren die leitenden Gemeindebeamten zu einem großen Teil aus ihren Ämtern entfernt und durch Angehörige der NSDAP ersetzt worden. Die Gemeindevertretungen verloren ihre Zuständigkeiten, Gemeindewahlen entfielen und das Führerprinzip - der von der Partei ernannte Bürgermeister führte in voller und ausschließlicher Verantwortung die Verwaltung der Gemeinde - ermöglichte schließlich die vorbehaltslose Unterwerfung der Gemeinden unter den Staatswillen. Die deutsche Gemeindeordnung vom 30.1. 1935 verfestigte diesen Zustand noch. Von einer Willensbildung der Gemeinde durch ihre Bürger konnte nirgends mehr die Rede sein. Die Gemeinden waren letztlich nur noch sonstige untergeordnete Dienststellen der Reichsverwaltung (1).

Es war daher nur eine Selbstverständlichkeit, daß das Grundgesetz und die ihm teilweise vorausgegangenen Landesverfassungen an das Leitbild von der gemeindlichen Selbstverwaltung, das weithin vom geschichtlich Gewordenen bestimmt ist, wieder anknüpften und diesem Institut bei dem Aufbau eines demokratischen Staatswesens eine gewichtige Rolle zuschrieben. Rein begrifflich gesehen ist ein demokratischer Staat zwar ohne gemeindliche Selbstverwaltung denkbar, wie umgekehrt die gemeindliche Selbstverwaltung nicht notwendig an die demokratische Staatsform gebunden ist. Die historische Entwicklung des Selbstverwaltungsbegriffs ging jedoch dahin, daß die Organe der

(1) Becker, HBK WP I, S.104; Gönnerwein, Gemeinderecht, S.24.

Gemeinde gewählt werden und das die Bürgerschaft repräsentierende Organ über alle wesentlichen Angelegenheiten in der Gemeinde entscheidet. Der kleine und überschaubare Bereich einer Gemeinde ist mithin der Ort, wo der Staatsbürger am ehesten erfährt, daß Demokratie mehr sein soll als eine Staatsform, in der die Mehrheit bestimmt; erforderlich ist zugleich eine bestimmte Lebenshaltung der Bürger, gekennzeichnet durch die Bereitschaft zur Mitarbeit und Übernahme von Verantwortung, durch Toleranz gegenüber den Ansichten anderer und den weitgehenden Verzicht auf Zwang (1). So gesehen ist die sich selbstverwaltende Gemeinde die Urzelle richtig verstandener Demokratie, "die nur dort im großen Raum gesunde Entfaltungsmöglichkeiten hat, wo sie im kleinen Raum täglich praktisch ausgeübt und verwirklicht wird" (2). Die Beispiele der krisenfesten und totalitären Gedankengut unzugänglichen Staaten wie England, die Schweiz, die Vereinigten Staaten von Amerika und die skandinavischen Länder zeigen, daß die gesunde und lebensfähige Demokratie stets auf der Basis eines reichen kommunalen Lebens ruht.

Zugleich dient die Anerkennung der gemeindlichen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen und im Grundgesetz der freien Entfaltung des einzelnen und der außerstaatlicher gesellschaftlicher Zusammenschlüsse, indem dem Staat im Bereich der örtlichen Gemeinschaft nur eine subsidiäre und eingeschränkte Regelungszuständigkeit eingeräumt wird (3). Der auf diese Weise gegliederte Staat läßt der Selbstbestimmung der Bürger und damit deren persönlicher und politischer Freiheit einen weiteren Spielraum als jede zentralistische Staats-

- (1) Die Demokratie als Staatsform kann auf die Dauer nur gelingen, wenn sie in dem Boden demokratischer Gesinnung und ebensolchen Verhaltens im täglichen Leben der Menschen wurzelt (vgl. v. Mangoldt-Klein, GG, S. 594 und das dort auf S. 585 f. angegebene Schrifttum).
- (2) Gasser, a.a.O., S. 11. Das verkennen alle, die behaupten, die Selbstverwaltung habe mit dem Wegfall des Obrigkeitsstaates ihren Sinn verloren oder sie widerspreche sogar einer streng durchgeführten Demokratie, da sie den maßgeblichen Gesamtwillen verfälsche (vgl. Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, S. 10; Kelsen, Allgemeine Staatslehren, S. 364 ff.; Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, S. 43). Richtig sieht Art. 11 Abs. 4 der bayr. Verfassung vom 2. 12. 1946 die Aufgabe der Selbstverwaltung: "Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben."
- (3) Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 254; Gasser, a.a.O., S. 149 f.; siehe auch Armbruster, Art. "Föderalismus", in: Staatslexikon, a.a.O., Sp. 385.

form. Nicht zuletzt brachte gerade die starke Betonung der persönlichen Freiheitssphäre, wie sie als Reaktion auf die jahrelange Einengung des privaten Lebensbereiches überall in den Nachkriegsjahren sichtbar wurde, die günstigen Entfaltungsmöglichkeiten für die gemeindliche Selbstverwaltung, die überall mit neuer lebendiger Kraft die großen Aufgaben zu meistern suchte, die der verlorene Krieg hinterlassen hatte.

II. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der gemeindlichen Selbstverwaltung

Ausgangspunkt für die Gestaltung des rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassungsrechts war Art.49 der Landesverfassung, der nicht nur wie Art.127 der Weimarer Reichsverfassung den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung gewährleistete, den Inhalt des Begriffs "Selbstverwaltung" aber voraussetzte, sondern diesem Recht darüber hinaus auch einen konkreten Inhalt gab. Er bestimmte, daß die Gemeinden in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung sind und jede öffentliche Aufgabe übernehmen können, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen worden ist (1). Die notwendige staatliche Aufsicht hatte die Verfassungsbestimmung zugleich auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt (Art.49 Abs.49 S.2 LVerf.). Da die Landesverfassung somit völlig an den historisch gewachsenen Begriff der Selbstverwaltung anknüpfte, wich sie in keinem entscheidenden Punkt von den Vorstellungen des später ergangenen und für den Landesgesetzgeber gleichfalls verbindlichen Grundgesetzes ab, das in Art.28 Abs.2 auch eine Umschreibung des Inhalts der gemeindlichen Selbstverwaltung enthielt.

1. Unterschiedliche Auffassungen bestehen lediglich über die Rechtsnatur des in Art.28 GG und Art.49 LVerf. geregelten Selbstverwaltungsrechts. Nach herrschender Meinung in Wissenschaft und Rechtsprechung ist das Recht der Selbstverwaltung, wie es in Art.28 Abs.2 GG umschrieben ist, kein Grundrecht im Sinne eines subjektiven öffentlichen Rechts der einzelnen Gemeinde. Die gemeindliche Selbstverwaltung wird vielmehr, dem erstmals von Carl Schmitt geprägten Begriff folgend, nur als eine vom Staat gewährte institu-

(1) wörtlich übereinstimmend mit Art.137 der hess. Verfassung vom 1.12. 1946 (GVBl. S.229).

tionelle Garantie anerkannt (1). Man hat darunter Verbürgungen von bestimmten öffentlich-rechtlichen Einrichtungen zu verstehen, denen durch verfassungsgesetzliche Regelung ein besonderer Schutz gewährt wird, um eine Beseitigung im Wege der einfachen Gesetzgebung unmöglich zu machen. Die gemeindliche Selbstverwaltung schlechthin, nicht aber die Einzelgemeinde ist damit gegen eine völlige Beseitigung durch den Gesetzgeber geschützt. Der Gesetzgeber darf sie aber auch nicht derart einschränken, daß die Selbstverwaltung innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann (Wesensgehaltssperre) (2).

In Rheinland-Pfalz wird jedoch daraus, daß Art. 49 LVerf, dessen Wortlaut gar keine Anklänge an eine vorstaatliche Auffassung der Gemeinde erkennen läßt, im Grundrechtsteil steht, gefolgert, daß das Selbstverwaltungsrecht nicht vom Staat verliehen werde, sondern den Gemeinden als ein vorstaatliches Naturrecht zustehe (3). Auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz sieht das Selbstverwaltungsrecht als "ein eigenes und natürliches Recht der Gemeinden neben und gegenüber dem Staatsverwaltungsrecht" an (4). Praktische Folgerungen werden aus dieser abweichenden Ansicht jedoch nicht gezogen, insbesondere erhalten die Gemeinden kein Recht auf Existenz gegenüber staatlichen Eingriffen in ihren Bestand und Gebietsumfang zugestanden (5). Eine nähere Auseinandersetzung mit den einander entgegenstehenden Auffassungen erübrigt sich daher, zumal der Landesgesetzgeber durch das Grundgesetz nicht daran gehindert ist, das Selbstverwaltungsrecht zum subjektiv-öffentlichen Recht der Gemeinden auszugestalten (6).

2. Der Inhalt des in der Landesverfassung und im Grundgesetz gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts wird durch zwei hauptsächliche Grundsätze gekennzeichnet, die im Selbstverwaltungsgesetz dann eine ins einzelne gehende Ausgestaltung erfahren haben: den Grundsatz von der Allzuständigkeit oder

- (1) Schmitt, Verfassungslehre, S. 170; v. Mangoldt-Klein, GG, I, S. 704 ff.; Hamann, Das Grundgesetz, S. 238 f.; Maunz-Dürig, Rdn. 28 zu Art. 28 Abs. 2 GG; Zuhorn-Hoppe, Gemeindeverfassung, S. 48 ff.; BVerfGE 1, 174; 11, 266 (274).
- (2) BVerfGE 1, 175; 11, 266 (274); BVerwGE 6, 19 (24).
- (3) Süsterhenn-Schafer, a. a. O., Anm. 2 zu Art. 49 LVerf.; Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, 2. Aufl., Anm. 2 zu § 1 GO.
- (4) VerfGH v. 10. 12. 1947, Rheinl.-Pfälz. Verw. Bl. 1948, S. 221.
- (5) Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, 2. Aufl., Anm. 2 zu § 9 GO.
- (6) Maunz-Dürig, Rdn. 28 zu Art. 28 GG.

Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises und den Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit bei der Erledigung der Geschäfte innerhalb dieses Aufgabenbereichs (1).

a) Betrachtet man den in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 49 Abs. 1 der Landesverfassung umschriebenen Gegenstand der gemeindlichen Selbstverwaltungs Tätigkeit, den gemeindlichen Wirkungsbereich, so fällt auf, daß sich hier zwei Bestimmungsmethoden gegenüberstehen. Während nach dem Grundgesetz den Gemeinden die Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zusteht, können die Gemeinden nach der Landesverfassung in ihrem Gebiet jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen ist. Die Landesverfassung fordert für die Gemeinden zunächst mehr als ihnen nach dem herkömmlichen Inhalt des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts zukommt, nämlich die Verwaltung der gesamten öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet, also auch derjenigen, die aus übergeordneten Ordnungszusammenhängen in die Ortsinstanz hineinragen. Diese generelle Zuständigkeitsvermutung in der Ortsinstanz wird sodann eingeschränkt, indem dem Gesetzgeber das Recht eingeräumt wird, den Gemeinden in dringendem öffentlichen Interesse Angelegenheiten zu entziehen. Da für die Entscheidung des Gesetzgebers keine materiellen Kriterien geliefert werden, kann er den Gemeinden nicht nur solche Angelegenheiten entziehen, die in Wahrheit solche des Staates und nicht solche der örtlichen Gemeinschaft sind, sondern er kann den Gemeinden ohne weiteres auch Angelegenheiten streitig machen, die ihrer Natur nach solche der örtlichen Gemeinschaft sind, sofern er nicht gegen die Wesensgehaltsgarantie und das Verbot der Aushöhlung verstößt. Der von der Landesverfassung zu weit gesteckte Rahmen des gemeindlichen Tätigkeitsbereichs - die gesamte örtliche öffentliche Verwaltung - ruft darüber hinaus geradezu nach Einschränkungen, denn die gesamte örtliche öffentliche Verwaltung kann den Gemeinden nicht zur Ausführung in eigener Verantwortung garantiert werden, wenn nicht zugleich die überkommene Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Staat und sonstigen Verwaltungsträgern in der Ortsstufe umwälzend verändert werden soll (2). Man denke nur an die Sonderverwaltungen der Bahn und Post, der Sozialleistungsträger,

(1) Zuhorn-Hoppe, Gemeindeverfassung, S. 52 ff.; Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 152; BVerwGE 6, 19 (22).

(2) Partsch, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, a. a. O., S. 30 ff.

die umfangreichen Aufgaben der Landessonderverwaltungen auf den Gebieten der Rechtspflege, des Schul-, Finanz- und Vermessungswesens und der Gesundheits- und Veterinärangelegenheiten. Obwohl nach der Landesverfassung diese Sonderverwaltungen wenn auch nicht unzulässig, so doch zumindest unerwünscht sind, eine Kommunalisierung, wie die Regelung in anderen Bundesländern zeigt (1), zum Teil ohne weiteres möglich wäre, ist praktisch auch nichts geschehen, um die tiefen Einbrüche der Staatsverwaltung in die Selbstverwaltung rückgängig zu machen. Art.49 der Landesverfassung wurde eben von den Beteiligten, Staat und Gemeinden, nicht in dem im Wortlaut zum Ausdruck gekommenen, aber zu weitgehenden Sinn verstanden, sondern stets im Rahmen des überkommenen Selbstverwaltungsbegriffs gesehen. Da der Verfassungswortlaut aber nicht einmal Anhaltspunkte gibt, ist es schwierig, Kriterien für die Grenzen der gesetzgeberischen Eingriffe zu finden, auf die bei der zu umfassenden Beschreibung des gemeindlichen Wirkungsbereichs nicht verzichtet werden kann.

Anders verfährt Art.28 Abs.2 des Grundgesetzes. Die Allzuständigkeitsklausel des Grundgesetzes ist von vornherein begrenzter, indem sie den Gemeinden nicht alle öffentlichen Angelegenheiten, sondern nur die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Verwaltung überträgt. Das Grundgesetz geht demnach davon aus, daß es Gegenstände öffentlicher Verwaltung gibt, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben (2). Diese in einem materiellen Sinn abgegrenzten Angelegenheiten müssen allerdings nicht ausschließlich und unentziehbar der gemeindlichen Selbstverwaltung vorbehalten bleiben, sondern können gleichfalls staatlichen oder anderen Verwaltungsträgern durch Gesetz überwiesen werden (3). Ein verfassungskräftiger gemeindlicher Zuständigkeits-

-
- (1) So sind in Nordrh.-Westf. durch Ges. v. 30.4.1948 (GVBl. S.180) die Gesundheits-, Veterinär- u. Katasterämter der gemeindlichen Verwaltung eingegliedert worden.
 - (2) Zur Auslegung dieses Begriffs s. Gönnerwein, Gemeinderecht, S.34 f.; Kötting, HBK WP I, S.214; Partsch, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, a.a.O., S.313; BVerfGE 8, 122 (134).
 - (3) So die h.M. (BVerfGE 1, 175 f.; Maunz-Dürig, Rdn.31 zu Art.28 GG mit vollständiger Literaturangabe). Die Vertreter der entgegengesetzten Auffassung (Ipsen, DÖV 1955, 226 f.; Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S.50) stützen sich vorwiegend auf den Wortlaut des Art.28 GG. Entgegen der mißglückten Fassung bezieht sich nach dem Willen des Verfassungsgebers "im Rahmen der Gesetze" aber auch auf den vorhergehenden

vorbehalt sollte durch Art.28 GG nicht geschaffen werden, zumal die Grenze zwischen örtlichen und überörtlichen Angelegenheiten gleitend ist, so daß die Gestaltung der Zuständigkeitsordnung zu einem wesentlichen Teil in der Hand des Richters liegen würde (1). Bedeutsam ist aber, daß die Regelung des Grundgesetzes, ohne daß von dem historisch gewachsenen Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung abgewichen würde, keine erheblichen Aufgabenverteilungen auf andere Verwaltungsträger erfordert. Wenn ein Entzug gemeindlicher Aufgaben auch nach Art.28 Abs.2 GG nicht grundsätzlich ausgeschlossen sein soll, so wird durch die Betonung des für die Selbstverwaltung Wesentlichen, nämlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, doch allen gesetzgeberischen Eingriffsbestrebungen ein nicht zu übersehendes Warzeichen entgegengestellt. Der nach sachlichen Merkmalen abgegrenzte gemeindliche Aufgabenbereich bildet gegen etwaige gesetzgeberische Eingriffe eine augenscheinlichere und wirksamere Schranke als die formelle, zu weit gefaßte Umschreibung des gemeindlichen Wirkungskreises in der Landesverfassung.

Zusammenfassend läßt sich mithin sagen: Landesverfassung und Grundgesetz bejahen Eingriffsmöglichkeiten des Gesetzgebers in den Kreis der kommunalen Aufgaben, gelangen also zu denselben Grenzen der sog. Allzuständigkeit der Gemeinden. Das eigentliche Problem der gemeindlichen Allzuständigkeit ist aber nur in Art.28 Abs.2 S.1 GG zum Ausdruck gebracht, denn als sachlich gerechtfertigt erweist sich allein das Bestreben der Gemeinden, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu verwalten.

Soweit in der über Art.28 GG hinausgehenden Formulierung der Landesverfassung auch der Grundsatz der Einheit der örtlichen Verwaltung enthalten ist ("Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung"), wendet sie sich weniger der Sicherung der Selbstverwaltung der Gemeinden als der Wahrung der Einheit der Verwaltung in der Ortsinstanz zu. Dieser verfassungsrechtliche Organisationsgrundsatz darf mit dem Grundsatz der Allzuständigkeit, einem Wesensmerkmal des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts, nicht verwechselt werden, wenn beide auch ineinander verwoben sind (2).

Satzteil "die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" (vgl. die in JÖR NF 1, 253 ff. veröffentlichten Materialien des Parlamentarischen Rates.

(1) Köttgen, HBK WP I, S.214.

(2) Zuhorn-Hoppe, Gemeindeverfassung, S.55; Becker, Kommunale Selbstverwaltung, in: Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte, a.a.O., S.715.

b) Der in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 49 Abs. 1 der Landesverfassung mit den Worten "in eigener Verantwortung" angesprochene Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit, der zweite bedeutende Grundsatz des deutschen Gemeindeverfassungsrechts, besagt in erster Linie, daß den Gemeinden bei der Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich Weisungsfreiheit zukommt, sie also in Fragen der Zweckmäßigkeit und der Ausübung ihres Ermessens keiner staatlichen oder sonstigen Lenkung unterliegen. Wenn die Gemeinden somit in ihrem eigenen Aufgabenbereich nicht in die Hierarchie des staatlichen Behördenaufbaus hineingestellt sind, so sind sie doch als öffentliche Körperschaften in den Staat eingegliedert. Diese Einordnung zeigt sich vor allem in der staatlichen Kommunalaufsicht, dem Korrelat der eigenverantwortlichen Selbstverwaltung (1). Dieses staatliche Aufsichtsrecht, das im Begriff einer jeden juristischen Person des öffentlichen Rechts mitenthalten ist, wird in Art. 49 Abs. 3 S. 2 der Landesverfassung ausdrücklich erwähnt und auf die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Gemeindeverwaltung beschränkt.

Neben der von staatlichen Weisungen und Einmischungen höherer Selbstverwaltungskörperschaften grundsätzlich freien Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten umfaßt die von Grundgesetz und Landesverfassung gewährleistete Eigenverantwortlichkeit das Recht auf unmittelbare oder mittelbare Wahl der Gemeindeorgane sowie die sog. Personalhoheit (2). Eine treffende Definition dieses Rechts, auf Grund dessen die Gemeinden entscheiden, mit welchem personellen Einsatz sie die Aufgaben des ihnen gewährleisteten Wirkungsbereichs erfüllen wollen, ist noch nicht gelungen (3). Der Sache nach müßte die Personalhoheit jedoch enthalten: das Recht der Gemeinde, zu bestimmen, wie viele und welche Bedienstete sie zur Erledigung ihrer Aufgaben einstellen will, in welchem Rechtsverhältnis diese Bediensteten zur Gemeinde stehen, wie ihre Vergütungen bemessen werden, welche Versorgungsbezüge ihnen zustehen sollen und schließlich, wie weit ihnen Schutz und Fürsorge zu gewähren ist. Es ist nicht zu verkennen, daß das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht gerade auf dem Gebiet der Personalhoheit sehr stark durch die staatliche Gesetzgebung einge-

(1) Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 155.

(2) BVerfGE 1, 167 (175); VerfGH Ndrh.-Westf. OVG 9, 74 ff.; Köttgen, HBKWP I, S. 209; Görg, HBKWP II, S. 54 ff.; Ipsen, DÖV 1955, 225 ff. Als Merkmal der Eigenverantwortlichkeit wird die Regelung der Dienst- und Besoldungsverhältnisse ausdrücklich bezeichnet von Grafe, DÖV 1955, 650; Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 155.

(3) Ipsen, DÖV 1955, 228.

schränkt ist (1). So ist den Gemeinden durch die Beamtengesetze jeglicher Spielraum für eine nach ihren Bedürfnissen ausgerichtete Gestaltung der Beamtenverhältnisse, der Versorgung, der Unfallfürsorge, des Disziplinarrechts u. a. m. genommen. Auch bei der Frage, ob Stellen haupt- oder ehrenamtlich besetzt werden sollen, bleibt den Gemeinden weithin keine eigene Entscheidungsmöglichkeit. Dennoch wird man alle diese Einschränkungen der gemeindlichen Selbstbestimmung noch nicht als Verstöße gegen die verfassungsrechtliche Garantie der Personalhoheit bezeichnen müssen (2). Wie das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont hat, schließt die verfassungsrechtliche Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG Regelungen nicht aus, die auf Grund der geschichtlichen Entwicklung des Kommunalrechts als mit dem Wesen der Selbstverwaltung vereinbar angesehen werden. Die gemeindliche Selbstverwaltung ist insoweit ein geschichtlicher Begriff, als historischen Entwicklungen in einem gewissen Ausmaß bei der Bestimmung dessen Rechnung getragen werden muß, was unter dem Wesen der Selbstverwaltung zu verstehen ist (3). Das Recht der Gemeindebeamten war aber schon im 19. Jahrhundert weitgehend durch die staatliche Gesetzgebung bestimmt worden.

c) Neben diesen beiden grundlegenden Merkmalen gemeindlicher Selbstverwaltung, der Aufgabenallzuständigkeit und der Eigenverantwortlichkeit, enthält das Verfassungsrecht weitere Garantien, die der Gesetzgeber bei der Gestaltung des Gemeinderechts zu beachten hatte. In der den Gemeinden im Grundgesetz eingeräumten Befugnis, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu "regeln" und nicht nur zu "verwalten", wird heute weithin auch die Garantie gemeindlicher Selbstgesetzgebung (Satzungsgewalt) gesehen (4). Nicht nur der Wortlaut, sondern auch Sinn und Zweck der Garantie der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung zwingen zu dieser Auslegung. Da die Gemeinde mit einem umfassenden Selbstbestimmungsrecht ausgestattet werden sollte, muß sie auch die Möglichkeit haben, abstrakte und generelle Regelungen zu schaffen und zur Geltung zu bringen. Die umstrittene Frage, ob der Begriff der gemeindlichen Selbstverwal-

(1) vgl. z.B. § 60 Abs. 1 GO 64 u. § 44 DVO zu § 60 Abs. 1 GO 64.

(2) A.M.: Ipsen, a.a.O., dagegen Grafe, a.a.O.

(3) BVerfGE 7, 358 (364); 8, 332 (359 f.).

(4) BVerwGE 6, 247; Becker, HBK WP I, S. 158; Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 152; v. Mangoldt-Klein, GG, 1. Bd., S. 707; Maunz-Dürig, Rdn. 35 zu Art. 28 GG; Muntzke-Schlemp, hess. GO, S. 249; Berkenhoff, a.a.O., S. 155; a.M.: Giese-Schunck, GG, Anm. 4 zu Art. 28 GG; Köttgen, DVBl. 1955, 449.

tung die Satzungsgewalt (Autonomie) mitumfaßt oder ob das Recht zur Selbstgesetzgebung vom Staat besonders verliehen werden muß, hat damit jegliche Bedeutung verloren. Gemeindliche Selbstverwaltung im Sinne des Grundgesetzes umfaßt auch die Befugnis, in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenes objektives Recht zu setzen.

d) Zum Wesensgehalt gemeindlicher Selbstverwaltung gehört schließlich auch die sog. Finanzhoheit (1), denn ohne eine hinreichende eigene finanzielle Ausstattung und selbständige Entscheidung über die Finanzmittel kann von einer eigenverantwortlichen Selbstverwaltung keine Rede sein. Die Landesverfassung erkennt die Finanzhoheit der Gemeinden an, indem sie in Art. 49 Abs. 5 bestimmt, daß der Staat den Gemeinden für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung zu stellen hat und er ferner den Gemeinden die zur Durchführung der eigenen und übertragenen Angelegenheiten erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern hat. Aus der Anweisung des Landes, den Gemeinden Einnahmequellen zur Verfügung zu stellen, ergibt sich, daß die Gemeinden sich ihre Steuern nicht selbst zuerkennen dürfen, sondern nur ein Landesgesetz ihnen die in Frage kommenden Steuern als eigene Steuern zuweisen kann (2). Die weitere verfassungsrechtliche Pflicht des Landes besteht darin, durch allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen aus dem eigenen Steueraufkommen (Finanzausgleichsmasse) für einen gerechten Ausgleich unter den Gemeinden bedacht zu sein mit dem Ziele, auch die leistungsschwachen Gemeinden zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben in den Stand zu setzen (3).

Demgegenüber hatte das Grundgesetz die gemeindliche Finanzhoheit, also das Recht einer eigenen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens, zunächst ausdrücklich nicht erwähnt und daher auch keine Bestimmungen enthalten, durch die der Staat verpflichtet worden wäre, den Gemeinden die notwendigen Finanzmittel zu sichern. Die-

-
- (1) Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 111 ff.; Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 155 f.; OVG Münster OVGE 11, 149 ff.; Bayer. VerfGH, DÖV 1959, 701.
 - (2) Das Kommunalabgabengesetz v. 8.11.1954 (GVBl. S. 139) räumt dementsprechend den Gemeinden das Recht ein, im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze Besitz-, Verkehrs- u. Verbrauchssteuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis zu erheben (§ 5).
 - (3) Vgl. hierzu das Ges. über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz v. 31.3.1960 (GVBl. S. 61).

se Pflicht konnte lediglich aus der Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts abgeleitet werden, denn die Anerkennung der Allseitigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises wäre sinnlos, wenn nicht den Gemeinden die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt würden. Das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG vom 24.12.1956 (BGBl. I, S. 1077) hat dann aber auch auf finanziellem Gebiet zu einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung geführt. Nach Art. 106 Abs. 6 GG steht nunmehr das Aufkommen der Realsteuern (Gewerbe- und Grundsteuer) unmittelbar und ausschließlich den Gemeinden zu. Den Ländern ist damit die Möglichkeit genommen, die Realsteuern zunächst für sich einzuziehen und unter Herstellung eines Ausgleichs zwischen finanzstarken und -schwachen Gemeinden oder unter Einbehaltung eines Landesanteils weiterzugeben. Auch im sog. Steuerverbund zwischen Ländern und Gemeinden brachte der neue Satz 3 des Abs. 6 eine bedeutsame Änderung zugunsten der Gemeinden. Die Länder sind nunmehr verfassungsrechtlich verpflichtet, den Gemeinden einen von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Hundertsatz ihres Anteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zufließen zu lassen. Außerdem kann der Bund nach Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG bei von ihm veranlaßten Sonderbelastungen einen Ausgleich gewähren.

Auch diese verfassungsrechtliche Garantie der notwendigen Finanzmittel bedeutet eine nicht zu unterschätzende Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung.

DRITTER TEIL

DIE GEMEINDEVERFASSUNG NACH DEM RHEINLAND-PFÄLZISCHEN SELBSTVERWALTUNGSGESETZ IN DEN FASSUNGEN DER JAHRE 1948, 1954 UND 1964

I. Die Verwirklichung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden

1. Dem Verfassungsauftrag folgend, der in Art. 50 Abs. 3 den Erlass eines Selbstverwaltungsgesetzes vorsah, brachte die Landesregierung von Rheinland-Pfalz am 10.3.1948 beim Landtag den "Entwurf eines Selbstverwaltungsgesetzes für Rheinland-Pfalz" ein, das in vier selbständige Teile (Gemeinde-, Amts-, Kreis- und Bezirksordnung) untergegliedert den Selbstverwaltungskörperschaften eine neue rechtliche Grundlage geben sollte (1). Da in den anschließenden Beratungen des Hauptausschusses die tragenden Vorstellungen des Entwurfs übernommen und nur wenige Änderungen vorgenommen wurden, konnte das Gesetz bereits am 15.7. vom Landtag beschlossen werden und am 1.8. 1948 in Kraft treten. Soweit es in den Jahren 1954 und 1964 zu umfassenden Überarbeitungen kam, beschränkten sich diese jeweils auf die Regelungen von Einzelfragen, die Beseitigung von Zweifeln und eine weitere rechtsstaatliche Durchformung des Gesetzes. Die Grundentscheidungen des damaligen Gesetzgebers blieben hingegen unverändert. Bei der Darstellung der Entwicklung des rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassungsrechts kann daher stets von der Rechtslage des Jahres 1948 ausgegangen werden. Soweit Einrichtungen des damaligen Rechts in ihrer rechtlichen Ausgestaltung durch die spätere Gesetzgebung berührt worden sind, werden diese Änderungen an den betreffenden Stellen sogleich mitbehandelt werden.

Ausgangspunkt der Gemeindeordnungen in den verschiedenen Fassungen des Selbstverwaltungsgesetzes war stets das verfassungsrechtlich gesicherte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden. Diese Befugnis der Gemeinden, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben zu übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden, und nach Maßgabe der Gesetze eigenverantwortlich zu verwalten, stellt als institutionelle Garantie aber nur eine äußerste Grenze dar, bis zu der die staatliche Einflußnahme und Hoheits-

(1) Landtagsdrucksache Abt. II, 1948, Nr. 290, S. 405 ff.

gewalt auf Kosten der Selbständigkeit der Gemeinden erstreckt werden darf. Wo die Grenzen zwischen Gemeindefreiheit und staatlicher Einwirkung jeweils gezogen werden, bleibt dem Landesgesetzgeber überlassen zu bestimmen. Soweit er nicht den verfassungsrechtlich jeder Einwirkung entzogenen Kernbereich der Selbstverwaltung antastet, bleibt ihm noch ein weiter Spielraum für eine stärkere oder schwächere Entfaltung dieses Rechts.

Als über den sachlichen Umfang des Selbstverwaltungsrechts entscheidend war vor allem die Verteilung der Aufgaben zwischen Gemeinden und Staat und anderen überörtlichen Körperschaften zu regeln. Das Selbstverwaltungsgesetz hielt sich hierbei im Grundsätzlichen eng an den Wortlaut der Landesverfassung und bestimmte in § 1 S.2 der Gemeindeordnung - übereinstimmend in allen Fassungen des Selbstverwaltungsgesetzes -, daß die Gemeinden in ihrem Gebiet nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Verwaltung sind. Neben diesem wohl mehr auf die Einheit der örtlichen Verwaltung abgestellten Grundsatz ist in § 2 Abs.1 S.2 GO auch die schon in der Verfassung enthaltene gemeindliche Befugnis ausgesprochen, jede öffentliche Aufgabe zu übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden. Also eine völlige Übereinstimmung mit dem Wortlaut der Landesverfassung mit Ausnahme des Zusatzes "nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze" in § 1 S.2 GO. Obwohl eine solche gesetzliche Einschränkungsmöglichkeit in der Verfassung nicht vorgesehen ist, bestehen gegen die Regelung der Gemeindeordnung jedoch keine Bedenken. Da örtliche öffentliche Aufgaben auch nach der Verfassung anderen Stellen durch gesetzliche Vorschrift ausschließlich zugewiesen werden können (Art.49 Abs.1 S.2), entstünde ein unauflösbarer Widerspruch, wenn man demgegenüber mit Art.49 Abs.1 S.1 LVerf daran festhalten wollte, daß die Gemeinden in ihrem Gebiet ohne Einschränkungsmöglichkeit die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Verwaltung seien. Hinzu käme, daß dann eine umwälzende Neuordnung der Zuständigkeitsaufteilung zwischen Gemeinden und anderen Verwaltungsträgern nicht zu umgehen wäre. Es war daher auch schon vor Erlaß des Selbstverwaltungsgesetzes anerkannt, daß die Gemeinden nur insoweit die Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung sind, als Gesetze nichts anderes bestimmen (1). Die Gemeindeordnung brachte mit der Einfügung "nach Maßgabe der Gesetze" mithin nur eine zutreffendere Formulierung dessen, was auch die Landesverfassung den Gemeinden an Rechten zubilligen wollte.

(1) Süsterhenn-Schäfer, a.a.O., Anm.3 zu Art.49 LVerf.

Nachdem auch das Selbstverwaltungsgesetz wie die Landesverfassung sich zu dem weitreichendsten, nämlich grundsätzlich die gesamte örtliche öffentliche Verwaltung umfassenden Begriff des gemeindlichen Aufgabenbereichs (1) bekannt hatte, hätte es nahegelegen, diesen Aufgabenbereich nun auch der Grundentscheidung entsprechend auszugestalten. Ein Blick in das Gemeindefverfassungsrecht anderer Bundesländer zeigt jedoch, daß das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht hier weitgehend den überkommenen Wegen folgt und hinter den Regelungen anderer Bundesländer zurückbleibt. Entscheidend hierfür wird aber wohl kaum eine letztlich weniger selbstverwaltungsfreundliche Einstellung gewesen sein. Wenn das rheinland-pfälzische Recht im wesentlichen an den früheren Rechtszustand anknüpfte, so dürfte dies damit zusammenhängen, daß der aus Vorarbeiten der kommunalen Spitzenverbände und Verhandlungen mit den Ministern des Innern der deutschen Länder entstandene sog. Weinheimer Entwurf für eine einheitliche Gemeindeordnung vom 2./3.7.1948 (2) beim Er-
laß des ersten Selbstverwaltungsgesetzes am 15.7.1948 nicht mehr berücksich-
tigt werden konnte. Die gesetzgeberischen Arbeiten waren bei Erscheinen des Entwurfs schon zu weit fortgeschritten, als daß den Anregungen und Vorschlä-
gen dieses Entwurfs, die gegenüber demherkömmlichen Gemeindeverfassungs-
recht gerade im Bereich der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Staat
neue Wege gingen, noch hätte gefolgt werden können. Die späteren Überarbei-
tungen des Selbstverwaltungsgesetzes haben diese grundsätzlichen Fragen dann
nicht mehr angeschnitten.

a) Obwohl § 1 S.2 GO den Grundsatz der Einheit der örtlichen Verwaltung
herausstellt, hat der Gesetzgeber es unterlassen, Bestimmungen zu schaffen,
die dem angestrebten Ziel tatsächlich näher brächten, nämlich der Beseiti-
gung staatlicher Sonderbehörden, deren örtliche Zuständigkeit im wesentli-
chen nur eine Gemeinde (Großstadt) erfaßt und die auf den ihnen zugewiese-
nen Aufgabengebieten die Zuständigkeit der Gemeinden ausschließen. Andere
Bundesländer sind hingegen bemüht gewesen, den Grundsatz der Einheit der
Verwaltung in der Ortsstufe durch eine Kommunalisierung einer Reihe von Son-
derbehörden stärker als bisher durchzusetzen. So sind durch das erwähnte Ein-
gliederungsgesetz vom 30.4.1948 in Nordrhein-Westfalen u.a. die Gesund-
heits-, Veterinär- und Katasterämter mit der gemeindlichen Verwaltung ver-
bunden worden. Schleswig-Holstein hat im Erlaßwege auf diesem Gebiet

- (1) Vgl. Loschelder, Die Gemeindeordnungen, S.17 zu Art.137 der hess.Ver-
fassung, der Art.49 der rheinl.-pfälz.Verfassung entspricht.
(2) abgedruckt bei Markull, GO f. Schleswig-Holstein, S.163 ff.

gleichfalls einen Schritt voran getan (1). Auch die Gemeindeordnungen selbst waren zum Teil bestrebt, dieses wichtige Problem einer Regelung näherzubringen. So bestimmt die niedersächsische Gemeindeordnung (2) in § 2 Abs. 2, daß Sonderverwaltungen des Landes neben der Gemeindeverwaltung nicht bestehen sollen und die vorhandenen Sonderverwaltungen möglichst in die Gemeindeverwaltungen zu überführen seien (übereinstimmend mit § 2 Abs. 3 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (3)). Eine ähnliche Regelung enthält § 2 der hessischen Gemeindeordnung (4) und ergänzt sie noch dahin, daß neue Sonderverwaltungen grundsätzlich nicht errichtet werden sollen. Wenn diese Gemeindeordnungen sich auch auf allgemeine Programmsätze beschränken, die Durchführung im einzelnen der Gesetzgebung und der staatlichen Organisationsgewalt überlassen bleibt, so schaffen sie doch zumindest den Ausgangspunkt für Regelungen, die den Grundsatz der Einheit der Verwaltung in der Ortsstufe besser verwirklichen als das bisherige Recht. Die Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz schweigt hingegen in diesem Punkt völlig. Lediglich die Durchführungsverordnung zum Selbstverwaltungsgesetz in ihren verschiedenen Fassungen (5) greift diese Frage auf, bestimmt aber, daß, soweit örtliche Verwaltungsaufgaben auf Grund gesetzlicher Vorschriften von anderen Behörden als der Gemeindeverwaltung wahrgenommen werden, es bis auf weiteres bei dieser Regelung bleibt (§ 1).

b) Von größerer Bedeutung für den Umfang des gemeindlichen Wirkungskreises ist jedoch das Problem der sog. Auftragsangelegenheiten (6), d.h. der Angelegenheiten, die der Staat in der Absicht der Dezentralisation der Verwaltung den Gemeinden zur auftragsweisen Besorgung überträgt, wobei er sich

-
- (1) Markull, DÖV 1948, S. 72.
 - (2) Ges. v. 4.3.1955 (GVBl. S. 55).
 - (3) Ges. v. 24.1.1950 (GVBl. S. 25).
 - (4) Ges. v. 25.2.1952 (GVBl. S. 11).
 - (5) 1. Ausf. VO v. 10.11.1948 (GVBl. S. 35); DVO v. 31.3.1955 (GVBl. S. 31); DVO v. 3.12.1964 (GVBl. S. 251).
 - (6) Die Unterscheidung von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten wurde von Drews anläßl. der preuß. Verwaltungsreform der 20er Jahre eingeführt (vgl. u.a. Drews, Verwaltungsreform, DJZ 1919, 361 ff.). Sie ersetzte die herkömmliche Unterscheidung zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis, deren Ziel es war, einen gleichsam natürlich-originiären Aufgabenbereich der Gemeinden nachzuweisen (vgl. Jesch, DÖV 1960, 739).

aber gewisse Möglichkeiten der Einflußnahme vorbehält. Kennzeichnend für diese Auftragsangelegenheiten im hergebrachten Sinn ist folgendes: Sie sind staatliche Angelegenheiten und gehören nicht mehr zu dem kommunalen Aufgabenbereich (1). Ihre Verknüpfung mit der Gemeinde beruht nur auf der hier gewählten rechtstechnischen Methode. Zur Einsparung eigener Behörden bedient sich der Staat bei der Durchführung dieser Aufgaben der in der Ortsstufe bereits vorhandenen Verwaltungsträger, der Gemeinden, und schaltet sie durch ihre Organe damit in den staatlichen Instanzenzug ein. Innerhalb dieses Auftragsverhältnisses kommt dem Staat gegenüber der Gemeinde oder ihrem zuständigen Organ ein unbeschränktes Weisungsrecht zu, gegen dessen Ausübung den Gemeinden kein Klage- oder formelles Beschwerderecht gegeben ist. Bei der Erledigung dieser Angelegenheiten ist die gewählte Vertretungskörperschaft grundsätzlich von jeder Mitwirkung ausgeschlossen, die Ausführung obliegt allein bestimmten gemeindlichen Beamten. Welche der gemeindlichen Aufgaben den Selbstverwaltungs- und welche den staatlichen Auftragsangelegenheiten zuzurechnen sind, ergibt sich nicht aus der Natur der Sache, sondern beruht stets auf einer Entscheidung des staatlichen Gesetzgebers (2). Beide Bereiche sind vertauschbar. Dem Gesetzgeber ist lediglich verwehrt, den eigenverantwortlich zu verwaltenden Aufgabenbereich der Gemeinden derart zu beschränken, daß die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrem Wesensgehalt angetastet würde.

Sofern örtliche Aufgaben zu staatlichen Auftragsangelegenheiten ausgestaltet werden, bedeutet dies stets einen Eingriff in den eigenverantwortlich wahrzunehmenden gemeindlichen Wirkungsbereich. Es war daher nicht überraschend, daß sich bei dem Wiederaufbau einer funktionsfähigen Selbstverwaltung nach dem Ende des nationalsozialistischen Einheitsstaates in vielen Bundesländern eine starke Bewegung gegen das Übermaß an weisungsgebundener staatlicher Auftragsverwaltung durchsetzte. Einzelne Gemeindeordnungen wie die schleswig-holsteinische und die nordrhein-westfälische gingen im Anschluß an den Weinheimer Entwurf so weit, die bislang übliche Einteilung der gemeindlichen Aufgaben aufzugeben und auch die staatlichen Auftragsangelegenheiten zu Gemeindeaufgaben zu machen (§ 3 Abs.2 dieser Gemeindeordnun-

-
- (1) Wolff, Verwaltungsrecht II, S.152; Forsthoff, Lehrbuch, S.420; Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, S.186 ff.; Zuhorn-Hoppe, Gemeindeverfassung, S.84; Pagenkopf, Einführung in die Kommunalwissenschaft, S.118; Jesch, DÖV 1960, 740.
- (2) Maunz-Dürig, GG, Rdn.36-38 zu Art.19 Abs.3; Muntzke-Schlempp, hess. GO, S.218; Peters, Grenzen..., S.193.

gen) (1). Soweit das Land sich aus Gründen des öffentlichen Wohls und einer einheitlichen Verwaltungsführung bei Aufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind, ein in seinem Umfang bestimmtes Weisungsrecht vorbehalten darf (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung), können diese Aufgaben nicht mehr mit den früheren Auftragsangelegenheiten gleichgesetzt werden. Trotz dieser Weisungsmöglichkeit bleiben diese weisungsgebundenen Pflichtaufgaben gemeindliche Aufgaben. Das ergibt sich sowohl aus der Fassung der erwähnten Bestimmungen in den beiden Gemeindeordnungen wie auch daraus, daß die Durchführung der Weisungen durch den Gemeindedirektor unter der Kontrolle des Rates und in Verantwortung ihm gegenüber erfolgt (§ 47 Abs.1 S.2 GO Nordrh.-Westf.). Bei den weisungsgebundenen Pflichtaufgaben entfällt sodann das für staatliche Auftragsangelegenheiten im hergebrachten Sinn wesentliche unbeschränkte, bis in die letzte Einzelheit gehende Weisungsrecht. Die staatlichen Weisungsbefugnisse sind vielmehr durch das Übertragungs- bzw. Umwandlungsgesetz begrenzt. Auch die Rechtsnatur der Aufsicht über die Auftragsangelegenheiten einerseits und die Pflichtaufgaben andererseits ist verschieden. Die Aufsicht im Rahmen der staatlichen Auftragsangelegenheiten ist Fachaufsicht einer übergeordneten über die nachgeordnete Behörde; die Aufsicht über die weisungsgebundenen Pflichtaufgaben hingegen ist Sonderaufsicht nach besonderen gesetzlichen Vorschriften (§ 106 Abs.2 GO Nordrh.-Westf.). Die Gemeinden werden bei den Pflichtaufgaben nach Weisung unmittelbare Aufgabenträger und verlieren den Charakter bloßer Durchführungsstellen für staatliche Aufgaben (2).

Nicht ganz so weit wie Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, die an die Stelle des bisherigen Aufgabendualismus einen Monismus der Gemeindeaufgaben setzten (3), gingen andere Bundesländer wie Bayern, Hessen, Niedersachsen und Baden-Württemberg. Aber auch dort wird die Tendenz sicht-

-
- (1) Gönnerwein, Gemeinderecht, S.104; Partsch, a.a.O., S.308; Loschelder, Die Gemeindeordnungen, S.29.
 - (2) Das Wesen dieser Weisungsaufgaben ist noch streitig. Rietdorf (DVBl. 1958, 344) hält sie wegen der Seltenheit staatlicher Weisungen für echte Selbstverwaltungsaufgaben, andere (z.B. Becker, HBKWP I, S.137 ff.) halten sie, was soeben abgelehnt wurde, immer noch für staatliche Auftragsangelegenheiten und lehnen den neuen Begriff als in sich widerspruchsvoll ab. Das OVG Münster (DÖV 1960, 431) bezeichnet sie als Zwischending zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten.
 - (3) Gönnerwein, Gemeinderecht, S.108.

bar, den Unterschied zwischen den beiden Aufgabenbereichen, dem gemeindlichen und dem staatlichen, zu überbrücken. So können in Bayern den Gemeinden Angelegenheiten, die ihnen das Gesetz zur Besorgung namens des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts zuweist, auch zur selbständigen Erledigung übertragen werden (§ 8 Abs.3 GO). Das bedeutet, daß diese Angelegenheiten nur mit den Mitteln der Rechtsaufsicht überwacht werden dürfen und daß kein Weisungsrecht in Zweckmäßigkeitsfragen besteht. In Hessen und Baden-Württemberg hingegen wurden die bisherigen Auftragsangelegenheiten generell in ihrem Rechtscharakter verändert. Das Übertragungsgesetz muß nunmehr die Voraussetzungen und den Umfang des staatlichen Weisungsrechts festlegen (§ 4 S.1 hess. GO; § 2 Abs.3 bw. GO). Darüber hinaus bestimmte die hessische Gemeindeordnung noch zusätzlich, daß diese Weisungen sich auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen sollen (§ 4 S.2). Auch die niedersächsische Gemeindeordnung (1) zielte darauf ab, den Gemeinden mehr Freiheit bei der Ausführung der vom Staat übertragenen Aufgaben zu gewähren. Sie sieht in § 5 gleichfalls nur allgemeine Anordnungen der Staatsbehörden vor. Grundgedanke aller dieser Regelungen war, auch bei den staatlichen Auftragsangelegenheiten die einseitige Unterordnung der Gemeinde unter den Staat, wie sie dem Verhältnis von Vorgesetztem und Untergebenem entspricht, weitgehend durch die zweiseitige Unterstellung von Staat und Gemeinde unter den Gesetzesbefehl zu ersetzen.

Die eben geschilderte Entwicklung im Gemeindeverfassungsrecht anderer Bundesländer hat im rheinland-pfälzischen Recht bislang keine Berücksichtigung gefunden (2). In den verschiedenen Fassungen des Selbstverwaltungsgesetzes lautet § 2 Abs.2 der Gemeindeordnung unverändert: "Soweit den Gemeinden durch Gesetz staatliche Aufgaben zur Erfüllung übertragen sind (Auftragsangelegenheiten), verwalten sie diese nach Weisung der zuständigen Behörde." Das mit den übertragenen Aufgaben im hergebrachten Sinn früher unlösbar verbundene unbeschränkte Weisungsrecht der Fachaufsichtsbehörden ist in Rheinland-Pfalz unvermindert erhalten geblieben (3). Wenn dies auch nicht bedeutet, daß

(1) i.d.F. des Ges. v. 4.3.1955 (GVBl. S.55).

(2) Auch das saarl. Kommunalselbstverwaltungsgesetz vom 15.1.1964 (Amtsbl. S. 123) hält an der hergebrachten starren Trennung zwischen gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben und staatlichen Auftragsangelegenheiten fest.

(3) so schon Art.2 Abs.2 hess.GO v. 1931 u. Art.50 Abs.1 bayr.GO v. 1927.

sich daraus in der Verwaltungsführung Unterschiede zu anderen Bundesländern ergeben, weil der Staat von Einzelweisungen häufiger Gebrauch macht, so hätte man doch in diesem Punkt von der alten starren Zweiteilung der von den Gemeinden zu verwaltenden Aufgaben abgehen und den neuen Bestrebungen Raum geben sollen. Die Ermächtigung der Gemeinden, auch Auftragsangelegenheiten durch Ortssatzungen zu regeln, soweit das Gesetz dies ausdrücklich bestimmt - eingeführt durch die Novellierung des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1954 (§ 21 Abs.1 S.3 GO 1954) -, zeigt aber auch hier einen Ansatzpunkt zu einer Auflösung der alten, starren Grundsätze (1).

Im Zusammenhang mit diesen staatlichen Auftragsangelegenheiten ist sodann noch auf den im Jahre 1964 eingefügten § 2 Abs.2 S.3 GO hinzuweisen, der eine Frage gesetzlich löst, die immer wieder auftauchen kann, solange es den Gemeinden gegenüber staatliche Weisungsmöglichkeiten gibt. In dieser § 72 der niedersächsischen Gemeindeordnung nachgebildeten und auf Anregung der kommunalen Spitzenverbände in das Gesetz aufgenommenen Vorschrift wird bestimmt, daß das Land der Gemeinde alle notwendigen Kosten zu ersetzen hat, die ihr erwachsen sind, weil eine auf Grund staatlicher Anweisung getroffene Maßnahme durch rechtskräftiges Verwaltungsgerichtsurteil aufgehoben worden ist. Das Kostenrisiko trägt mithin jetzt der für die Maßnahme letztlich verantwortliche Staat.

c) Neben dem Ausmaß staatlicher Auftragsangelegenheiten, in deren Bereich der in freier Selbstverantwortung zu erfüllende gemeindliche Wirkungskreis eingeschränkt ist, ist für den Umfang der Gemeindeaufgaben von Bedeutung, ob und wie weit höhere Gemeindeverbände wie Ämter und Landkreise in ihren Zuständigkeiten mit denen der Gemeinden konkurrieren. In diesem Zusammenhang taucht das Problem der kreisfreien Stadt und der amtsfreien Gemeinde und das der Kompetenzaufteilung im Landkreis und Amt auf, wozu das Selbstverwaltungsgesetz Stellung nehmen mußte.

Die kommunalrechtliche Sonderstellung der kreisfreien Stadt beruht darauf, daß für sie in ihrem Wirkungskreis eine konkurrierende Zuständigkeit des Landkreises entfällt, mithin die Universalität ihres Aufgabenbereichs eine vollkommene ist (2). Dazu kommt, daß der kreisfreien Stadt die Aufgaben der staatlichen unteren Verwaltungsbehörde durchweg als Auftragsangelegenheiten übertragen sind (§ 6 Abs.2 GO 1964) und ihre Tätigkeit somit auch in

(1) Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, Anm.5 zu § 2 GO 54.

(2) Kraus, HBKWP I, S.353; Gönnerwein, Gemeinderecht, S.231.

diesem Bereich die der Kreisstufe mitumfaßt. Ob man die Auskreisung größerer Städte erleichtern oder erschweren soll, ist eine für das Schicksal der Landkreise bedeutungsvolle Entscheidung, die ihre Aufgaben häufig nicht mehr in dem bisherigen Maße erfüllen können, wenn ihnen die Finanz- und Wirtschaftskraft bestimmter Städte mit deren Auskreisung entzogen wird (1). In Rheinland-Pfalz rückte die Frage des Ausscheidens von Städten aus dem Landkreis noch besonders in den Vordergrund, weil in den ehemaligen Landesteilen infolge der früheren gesetzlichen Bestimmungen unterschiedliche Entwicklungen eingetreten waren. So waren in der Pfalz auf Grund der bayerischen Gemeindeordnung alle Städte über 20.000 Einwohner kreisfrei, während Städte wie Bad Kreuznach, Idar-Oberstein und Neuwied mit starker Wirtschafts- und Steuerkraft in dem ehemals preußischen Landesteil weiterhin im Kreisverband standen. Die Frage der Kreisfreiheit von Städten hat daher den Gesetzgeber des Landes Rheinland-Pfalz immer wieder beschäftigt.

Der Regierungsentwurf vom 10.3.1948 (2) hatte in Übereinstimmung mit Anregungen des Städtetages in § 2 Abs.1 KrO vorgesehen, daß alle Städte über 20.000 Einwohner mit dem Inkrafttreten des Selbstverwaltungsgesetzes kreisfrei werden sollten. Diese Regelung hätte für sämtliche Städte im Land von einer bestimmten Einwohnerzahl ab einheitliches Recht gebracht. Der Hauptausschuß des Landtags, der eine solche zwangsläufige Auskreisung für bedenklich hielt, änderte § 2 KrO dann jedoch dahingehend ab, daß den bei Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht kreisfreien Städten über 20.000 Einwohner dieses Recht nur durch besonderes Gesetz verliehen werden konnte (3). Bei der Neufassung des Gesetzes im Jahre 1954 entfiel dann die Bindung an die Einwohnerzahl, jedoch mußten künftig Gründe des öffentlichen Wohls für eine Auskreisung sprechen (§ 5 GO 1954).

Da Auskreisungen damit sehr erschwert worden waren, sah sich der Gesetzgeber schließlich doch veranlaßt, großen kreisangehörigen Städten entgegenzukommen und ihnen einen Sonderstatus zu verleihen. Eine an die Einrichtung der "Großen Kreisstadt" im baden-württembergischen Gemeinderecht angelehnte Regelung (4) ermöglichte es, kreisangehörige Städte über 25.000 Einwohner auf ihren Antrag durch Verordnung der Landesregierung zur großen kreisange-

(1) Über die Beziehungen zwischen kreisangehörigen Städten und Landkreisen vgl. Wagener, Die Städte im Landkreis, a. a. O.

(2) Landtagsdrucksache Abt. II, 1948, Nr. 290, S. 435.

(3) Landtagsdrucksache Abt. II, 1948, Nr. 382, S. 554.

(4) Vgl. §§ 3 Abs. 2, 119 bw.GO v. 21.7.1955 (GVBl. S. 129).

hörigen Stadt zu erklären. Hiermit wurde bewirkt, daß solche Städte von der Bezirksregierung beaufsichtigt werden und ein eigenes Rechnungsprüfungsamt sowie einen Stadtrechtsausschuß haben müssen (1). Die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde sind diesen Städten nicht allgemein, sondern nach einem Aufzählungsverfahren übertragen (2). Die Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1964 ließ es bei dieser positiven Abgrenzung der beiden Aufgabenbereiche bestehen; dem Wunsch der Städte, eine Zuständigkeitsvermutung der Stadtverwaltung gegenüber dem Landratsamt zu begründen mit der Möglichkeit, bestimmte Aufgaben dem Landratsamt vorzubehalten (3), entsprach der Gesetzgeber nicht.

d) Wie die Auskreisung einer Gemeinde zu einer Ausweitung ihres Aufgabenbereiches führt und sie in Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kompetenz-Kompetenz des Landkreises entzieht, so bringt auch das Ausscheiden einer Gemeinde aus dem Amtsverband für diese einen Zuwachs an Aufgaben, zumindest an staatlichen Auftragsangelegenheiten. Nach der ursprünglichen Fassung der Amtsordnung war für jede Änderung von Ämtern, also auch für das Ausscheiden bislang amtsangehöriger Gemeinden, neben der Anhörung der beteiligten Gemeindevertretungen und der Amtsvertretung die Zustimmung des Kreisausschusses und ein Beschluß der Bezirksregierung erforderlich (§ 2 AO 1948). Im Jahre 1952 wurde § 2 AO dann dahin ergänzt, daß Änderungen nur durch Gesetz möglich sein sollten, wenn eine der beteiligten Vertretungskörperschaften widersprach (4). Da nach dieser Regelung aber fast stets der Gesetzgeber hätte bemüht werden müssen, wurde das Verfahren bei der Novellierung des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1954 bereits wieder vereinfacht. Eines Gesetzes bedurfte es nur noch dann, wenn sich eine Mehrheit von mehr als einem Viertel der beteiligten Gemeindevertretungen gegen die beabsichtigte Regelung aussprach (§ 3 Abs.4 AO 1954). Die Amtsvertretung war seitdem nicht mehr anzuhören, erheblich war allein der Wille der den

(1) §§ 5 Abs.2, 111, 118 GO i.d.F. des Ges. über die großen kreisangehörigen Städte v. 7.12.1959 (GVBl. S.239) und Art.II dieses Gesetzes.

(2) Vgl. die auf § 31 KrO gestützte LVO über die Übertragung von Aufgaben des Landratsamtes auf die Stadtverwaltungen der großen kreisangehörigen Städte v. 14.7.1960 (GVBl. S.139).

(3) S. Anlage zum Schreiben vom 10.5.1962, S.2 f. (unveröffentlicht).

(4) 3. Ges. zur Änderung des Selbstverwaltungsgesetzes vom 25.11.1952 (GVBl. S.161).

Amtsverband bildenden Gemeinden. Schließlich legte das Gesetz nunmehr ausdrücklich fest, daß die Zustimmung des Kreisausschusses nur versagt werden durfte, wenn Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstanden (§ 3 Abs.3 AO 1954). Diese Regelung ist unverändert in die geltende Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes übernommen worden (§ 3 Abs.3 AO 1964).

Als bedeutsam für den Aufgabenbereich der amtsangehörigen Gemeinden ist an dieser Stelle noch auf den unverändert geltenden § 5 Abs.4 AO 1954 hinzuweisen. Nach dieser in der Regierungsvorlage noch nicht enthaltenen Bestimmung kann amtsangehörigen Gemeinden gestattet werden, die Kassengeschäfte und die den Gemeinden übertragenen staatlichen Auftragsangelegenheiten, die im Bereich der Amtsverfassung grundsätzlich von den Ämtern wahrgenommen werden, selbst zu übernehmen, sofern sie einen hauptamtlichen Verwaltungsbeamten beschäftigen.

e) Handelt es sich bei der Auskreisung und Ausamtung unter anderem um Möglichkeiten, den gemeindlichen Aufgabenkreis zu erweitern, so enthält das Selbstverwaltungsgesetz umgekehrt auch Verfahren, die dem Landkreis und dem Amt - diesem allerdings nur bis zum Jahre 1954 - den Weg eröffneten, eine Aufgabe, zu deren Wahrnehmung die Gemeinden an sich ebenso berechtigt sind, auch gegen den Willen einzelner Gemeinden in ausschließlicher Zuständigkeit durchzuführen (§§ 4 AO 48, 5 AO 54, 3 KrO 54, 64).

Obwohl solche Verfahren geeignet sind, die Universalität des Wirkungskreises der Gemeinden zu beschränken und eine örtliche Angelegenheit der selbstverantwortlichen Erledigung durch die Gemeinden zu entziehen (1), lassen sich aus Art.28 Abs.II GG und Art.49 der Landesverfassung letztlich keine Bedenken gegen derartige Maßnahmen herleiten. Wie oben dargelegt (2), enthalten die beiden Verfassungsartikel keinen verfassungskräftigen Zuständigkeitsvorbehalt zugunsten der Gemeinden in dem Sinne, daß ihnen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ausschließlich und unentziehbar vorbehalten sind. Der Umfang der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft kann vielmehr eingeschränkt, den Gemeinden können im Einzelfall Aufgaben entzogen werden, wenn dadurch nicht der gegen jede gesetzliche Schmälerung geschützte Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung, wie er sich nach der historischen Entwicklung dieses Rechts darstellt, angetastet wird. Gesetzliche Kom-

(1) Göb, HbK WP I, S.406; Gönnerwein, Gemeinderecht, S.393; Weber, Die Gemeinden im Landkreis, S.17.

(2) Vgl. S.31 ff.

petenz-Kompetenz-Klauseln zugunsten höherer Gemeindeverbände sind jedoch schon länger Bestandteil der Kommunalverfassungen.

Zu erörtern bleibt jedoch, ob Eingriffe in den gemeindlichen Aufgabenbereich nur unmittelbar durch Gesetz erfolgen dürfen oder ob im Einzelfall Eingriffe durch Verwaltungsakt auf Grund eines Gesetzes, u. a. der erwähnten Kompetenz-Kompetenz-Bestimmungen zulässig sind (1). In Rechtsprechung und Literatur wird zu diesem Problem bei der Auslegung des Art. 28 GG ausdrücklich selten Stellung genommen; die Möglichkeit, die Selbstverwaltung der Gemeinden durch Verwaltungsakte, die auf gesetzlicher Grundlage ergehen, zu beschränken, wird jedoch - soweit ersichtlich - nirgends verneint (2). Weniger eindeutig läßt sich diese Frage nach dem Wortlaut der Landesverfassung beantworten, heißt es doch in Art. 49 Abs. 1 S. 2, daß die Gemeinden alle öffentlichen Aufgaben übernehmen können, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden. Diese Formulierung deutet doch wohl darauf hin, daß das Gesetz selbst schon die Aufgabenverteilung auf den anderen Verwaltungsträger vornehmen muß und die, wenn auch an eng umschriebene Voraussetzungen geknüpfte Entscheidung hierüber nicht diesen anderen Stellen überlassen werden darf. Da aber die Landesverfassung in der

-
- (1) § 4 der niedersächsischen GO vom 4.3.1955 (GVBl. S. 55) läßt ausdrücklich Eingriffe auf Grund eines Gesetzes in den gemeindlichen Aufgabenbereich zu.
 - (2) Das Bundesverfassungsgericht (7, 358, 365; 8, 332, 359 ff.) hält es mit Art. 28 Abs. 2 GG für vereinbar, daß der Gesetzgeber der staatlichen Exekutive gewisse Entscheidungen über Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden vorbehält. Nach einer Entscheidung des Bad. VerwGH (VerwRspr 4, 197, 205) sind Eingriffe in verfassungsrechtlich garantierte Institutionen durch Gesetz wie auch im Rahmen eines Gesetzes möglich. Auch Muntzke-Schlemp (Hess. GO, S. 221) sehen in auf gesetzliche Kompetenz-Kompetenz-Vorschriften gestützten Anordnungen keinen Verstoß gegen Art. 28 GG, sofern das Gesetz solche Aufgabenverlegung nicht in sachlich unbegrenztem Umfang, sondern nur unter bestimmten tatbestandsmäßigen Voraussetzungen zuläßt. Ebenso erklärt Klein (v. Mangoldt-Klein, GG, S. 707) jeden gesetzeseingetragenen und die Selbstverwaltung nicht im Wesensgehalt antastenden Eingriff für zulässig. Göb (HBK WP I, S. 393) hält die Kompetenz-Kompetenz des Amtes zwar nicht für verfassungswidrig, aber dem Grundgedanken des Art. 28 Abs. 2 GG zuwiderlaufend.

Gewährleistung des Umfangs des Selbstverwaltungsrechts nicht über das Hergebrachte hinausgehen wollte, die Möglichkeit, eine gemeindliche Aufgabe auch gegen den Willen einzelner Gemeinden in ausschließlicher Zuständigkeit durchzuführen, den Ämtern in Rheinland-Pfalz aber schon seit 1845 (§ 8 GO f.d.Rheinprovinz v. 23.7.1845) und den Kreisen seit 1929 (§§ 43 ff. des Einführungsgesetzes zum Ges. über die kommunale Neugliederung des rheinland-westfälischen Industriegebietes vom 29.7.1929, GS, S.137) zugestanden worden war, sind diese Kompetenz-Kompetenz-Bestimmungen des Selbstverwaltungsgesetzes mit dem Willen des Verfassungsgebers durchaus vereinbar. Der Wortlaut des Art.49 der Landesverfassung bedarf allenfalls einer ausdehnenden Auslegung.

Die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise war anders als z.B. in Nordrhein-Westfalen bei den Gesetzesberatungen niemals umstritten. Die ursprüngliche Fassung des Gesetzes, wonach die Landkreise gemeindliche Aufgaben übernehmen können, die über den örtlichen Rahmen oder die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden hinausgehen (§ 3 KrO), ist erhalten geblieben. Seit der Gesetzesnovellierung im Jahre 1964 genügt zur Begründung der ausschließlichen Zuständigkeit des Landkreises aber nicht mehr die einfache Mehrheit der Kreistagsmitglieder, der Beschluß bedarf nunmehr wie in Baden-Württemberg und in Hessen einer Zweidrittelmehrheit (§ 3 Abs.2 S.2 KrO 64). Die Wünsche des Gemeindetages und des Städteverbandes nach einer Beseitigung der Kompetenz-Kompetenz der Landkreise, die die Selbstverwaltung der Gemeinden ohne zwingenden Grund einschränke (1), fanden kein Gehör.

Die Verteilung der Selbstverwaltungsaufgaben zwischen Amt und Gemeinde wurde seit dem Jahre 1948 hingegen grundlegend geändert. Nach § 3 der Amtsordnung in ihrer ersten Fassung sollten die Ämter als Gemeindeverbände alle öffentlichen, den Gemeinden obliegenden Aufgaben übernehmen, deren einheitliche Durchführung für mehrere oder alle Gemeinden erforderlich war oder die von den amtsangehörigen Gemeinden wegen ihrer geringen Leistungsfähigkeit nicht erfüllt werden konnten. Andere Aufgaben der engeren örtlichen Gemeinschaft sollten die Ämter den amtsangehörigen Gemeinden, überörtliche Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit des Amtes überstiegen, den Landkreisen überlassen. Anknüpfend an diese grundsätzliche Aufgabenverteilung gewährten die §§ 4, 5 dem Amt dann das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen Aufgaben der Gemeinden auch gegen deren Willen in seine ausschließliche Zuständigkeit zu übernehmen. Die Ausübung der Kompetenz-Kompetenz war jedoch

(1) Anlage zum Schreiben vom 10.5.1962, S.20.

an engere Voraussetzungen gebunden als allein an die in § 3 AO für die Aufgabenverteilung vorgesehenen Richtlinien. Eine Aufgabe konnte zwangsweise nur dann übernommen werden, wenn die Übernahme für eine einheitliche Versorgung des Gebietes erforderlich war oder wenn die Übernahme geboten war, um die wirtschaftlich zweckmäßige Durchführung der Aufgaben zu gewährleisten.

Dieser mit dem früheren Recht völlig übereinstimmende und die Ausgleichsfunktion der Ämter betonende Rechtszustand (1) sollte auch nach der Regierungsvorlage vom 29.10.1953 zum Änderungsgesetz des Selbstverwaltungsgesetzes erhalten bleiben (2). In den Ausschlußberatungen des Landtags setzte sich dann jedoch die Auffassung durch, daß die zwangsweise Übernahme gemeindlicher Aufgaben durch die Ämter das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden zu sehr einschränke und der Aufgabenbereich der Ämter eingengt werden müsse. Der auf Grund dieser Vorstellungen umgeänderte zweite Regierungsentwurf zur Amtsordnung, der in den hier in Betracht kommenden Punkten auch Gesetz wurde, bestimmte dann den Wirkungskreis der Ämter völlig neu. Nach § 5 AO 54 oblag den Ämtern fortan nur noch die Erledigung der den Gemeinden übertragenen Auftragsangelegenheiten sowie die Verwaltung der Kassengeschäfte der amtsangehörigen Gemeinden. Die Durchführung anderer Aufgaben gegen den Willen einzelner oder aller amtsangehöriger Gemeinden war weder in konkurrierender noch in ausschließlicher Zuständigkeit vorgesehen; die Kompetenz-Kompetenz der Ämter war somit entfallen. Lediglich mit Zustimmung der Gemeinden konnten die Ämter noch Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden übernehmen (§ 5 Abs.3 AO 54).

Mit dieser Beschränkung ihres Aufgabenbereichs zugunsten der Gemeinden wurden die Ämter von einem Selbstverwaltungsträger zu einem verwaltungstechnischen Hilfsinstitut umgestaltet, allein dazu bestimmt, die Landgemeinden bei der Wahrnehmung ihres umfassenden Selbstverwaltungsrechts zu unterstützen und zu fördern. Da die Ämter seit der Novellierung der Amtsordnung im Jahre 1954 von sich aus keine Selbstverwaltungsaufgaben mehr aufgreifen dürfen, die sie in eigener Verantwortung erledigen können, ihnen der das ganze Amtsgebiet umfassende, eigenverantwortlich zu verwaltende Aufgabenbereich genommen worden ist, war es nur folgerichtig, daß der Gesetzgeber die Ämter gleichzeitig nicht mehr als Gebietskörperschaften bezeichnete (so § 1 Abs.2 S.2 AO 48), sondern ihnen lediglich noch die Stellung einer Gebietskörper-

(1) §§ 9, 10 AO 34, 4 AO 35.

(2) Landtagsdrucksache Abt.II, 1953, Nr.713, S.2099.

schaft einräumte (§ 2 Abs.1 S.2 AO 54). Notwendiges Begriffsmerkmal einer Gebietskörperschaft ist ein auf das Gebiet der Körperschaft bezogener umfassender Wirkungskreis, das Gebiet als Objekt der Tätigkeit (1). Das Amtsgebiet ist aber heute nur noch im Rahmen der weisungsgebundenen staatlichen Auftragsangelegenheiten von Bedeutung.

2. Wie der verfassungsrechtlich gewährleistete gemeindliche Aufgabenbereich gegenüber den Wirkungskreisen des Staates, des Landkreises und der Ämter näher abgegrenzt werden mußte, so bedurfte auch das zweite Wesensmerkmal des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts, die sog. Eigenverantwortlichkeit, einer ins einzelne gehenden Ausgestaltung durch das Selbstverwaltungsgesetz.

a) Von besonderer Bedeutung ist hierbei, wie weit es den Gemeinden freigestellt ist zu entscheiden, mit welchem personellen Aufwand sie die ihnen obliegenden gemeindlichen Aufgaben erfüllen wollen, wie weit der Gesetzgeber also Regelungen im Bereich der durch die Verfassung gewährleisteten Personalhoheit getroffen hat. Zwar ist durch die bundes- und landesrechtlichen Beamtenengesetze den Gemeinden die Rechtssetzungsbefugnis hinsichtlich der Rechtsverhältnisse ihrer leitenden Wahlbeamten, Ehrenbeamten und sonstigen Beamten, deren Versorgung, Unfallfürsorge und anderes mehr genommen. Es verblieben ihnen jedoch normative Befugnisse geringeren Umfangs bei der Besoldung der hauptamtlichen Bürgermeister und Beigeordneten (§§ 45 Abs.3 GO 48, 49 Abs.1 GO, 55 GO 64), bei der Festsetzung von Aufwandsentschädigungen, bei der Aufstellung der Stellenpläne und bezüglich der Entscheidung, ob einzelne Stellen, vor allem solche der Bürgermeister und Beigeordneten, ehren- oder hauptamtlich besetzt werden sollen. Es ist nicht zu verkennen, daß gerade in diesem Bereich den Gemeinden ein weiterer Spielraum zu eigenverantwortlichen Entscheidungen eingeräumt worden ist. Noch in § 57 Abs.2 GO 54 bedurfte der von der Gemeindevertretung zu beschließende Stellenplan, auf Grund dessen die Gemeindebeamten, -angestellten und -arbeiter anzustellen, zu befördern oder zu entlassen sind, der aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Wenn dieser Regelung auch durchaus anzuerkennende Erwägungen zugrunde lagen wie die Sicherung einer sparsamen Gemeindeverwaltung und der Einheitlichkeit in den einzelnen Gemeinden sowie übergeordnete Belange des gesamten öffentlichen Dienstes, so griff dieses Genehmigungsrecht jedoch stark in die gemeindliche Entscheidungsfreiheit ein. Es war daher ein Fortschritt auf dem Wege zu einem die gemeindliche Selbstverwaltung möglichst weit ent-

(1) Göb, HBK WP I, S.386 f.

faltenden Gemeindeverfassungsrecht, als im Jahre 1964 der staatliche Genehmigungsvorbehalt beseitigt wurde. Der gemeindliche Stellenplan muß künftig nur noch den Richtlinien entsprechen, die von der Landesregierung im Benehmen mit dem Hauptausschuß sowie dem Haushalts- und Finanzausschuß des Landtags erlassen werden (§ 60 Abs.2 GO 64).

Auch in der Entscheidung über die Zahl der dem Bürgermeister zur Unterstützung beigegebenen Beigeordneten sind die Gemeinden zum Teil heute freier gestellt. Während das Selbstverwaltungsgesetz in seinen beiden ersten Fassungen grundsätzlich nur fünf Beigeordnete zuließ, eine Erweiterung dieser Zahl besonderer aufsichtsbehördlicher Zulassung bedurfte (§§ 40 GO 48, 42 GO 54), erlaubt das Gesetz heute in Städten über 100.000 Einwohner sieben Beigeordnete, ohne daß der Aufsichtsbehörde ein Einspruchsrecht zusteht (§ 48 Abs.3 GO 64) (1).

In Einzelfragen der Besoldung sind gleichfalls Lockerungen eingetreten. Die Gemeindevertretung ist heute nicht mehr gehindert, auch noch im letzten Jahr ihrer Wahlperiode die Besoldung des hauptamtlichen Bürgermeisters im Rahmen der ministeriellen Richtlinien zu erhöhen (anders § 49 Abs.1 GO 54). Ferner kann heute den ehrenamtlichen Beigeordneten eine Aufwandsentschädigung gewährt werden, ohne daß hierzu die Zustimmung der Aufsichtsbehörde eingeholt werden muß (§ 48 Abs.1 GO 54) oder darüber hinaus noch zusätzliche Voraussetzungen gegeben sein müssen (§ 45 Abs.2 GO 48).

Beschränkt wurde hingegen die Möglichkeit, die Gemeindeverwaltung durch einen ehrenamtlichen Bürgermeister führen zu lassen. Im Jahre 1948 glaubte der Hauptausschuß des Landtags, entgegen der Regierungsvorlage die ehrenamtliche Verwaltung noch in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern zum Grundsatz erheben zu können (2), wenn es auch Gemeinden ab 2.000 Einwohnern freistehen sollte, den Bürgermeister hauptamtlich zu bestellen (§ 41 Abs.1 GO 48). Das Gesetz des Jahres 1964 kehrte dann jedoch wieder zu den Grenzen zurück, die schon der Regierungsentwurf des Jahres 1948 vorgesehen hatte. In Gemeinden über 5.000 Einwohner muß künftig die Stelle des Bürgermeisters hauptamtlich verwaltet werden, wenn die Aufsichtsbehörde nicht

-
- (1) Zu dieser umkämpften Bestimmung vgl. Bericht über die 28.Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz v. 15.9.1964 (Drucksache Abt.I, Nr.28, S.934 ff.).
 - (2) Abg. Dr.Bieroth als Berichterstatter des Hauptausschusses (Landtagsdrucksache Abt.I, 1948, Nr.28, S.653).

eine Ausnahme zuläßt (§ 49 Abs.2 GO 64). Eine selbständige Entscheidungsmöglichkeit für haupt- oder ehrenamtliche Stellenbesetzung bleibt heute nur noch Gemeinden zwischen zwei- und fünftausend Einwohnern. Bei der Fülle der von den Gemeinden zu erledigenden Aufgaben und der Anforderungen, die an eine rechtsstaatliche Verwaltung zu stellen sind, erscheint diese Regelung kommunalpolitisch durchaus gerechtfertigt, zumal im Jahre 1962 nur noch drei nicht amtsangehörige Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern ehrenamtliche Bürgermeister hatten (1). Einem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände folgend, setzte der Landtag die Wahlzeit der hauptamtlichen Bürgermeister und Beigeordneten auf zehn bis zwölf Jahre fest (§ 50 Abs.3 S.1 GO 64). Die frühere Mindestwahlzeit von acht Jahren kam zwar gleichfalls der gemeindlichen Selbstbestimmung mehr entgegen, ließ aber bei den Gewählten noch keine beamtenrechtlichen Versorgungsansprüche entstehen.

Neben diesen normativen Befugnissen üben die Gemeinden auf dem Gebiete der Personalhoheit auch verwaltende Funktionen aus, indem sie über die Anstellung, Beförderung und Entlassung ihrer Bediensteten entscheiden. Die in diesem Bereich grundsätzlich größere Entscheidungsfreiheit der Gemeinden hat im Zuge der Entwicklung des rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassungsrechts neben Erweiterungen aus einleuchtenden Gründen auch gewisse Einschränkungen erfahren.

Während früher der Wahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters oder Beigeordneten eine öffentliche Ausschreibung der Stelle vorauszugehen hatte, wenn die Aufsichtsbehörde nicht aus besonderen Gründen wie der Einigung auf die Wiederwahl des seitherigen Stelleninhabers eine Ausnahme zuließ (§ 25 DVO v. 31.5.1955), kann die Gemeindevertretung seit der Neufassung des Gesetzes im Jahre 1964 sich ohne Stellenausschreibung auf einen Bewerber einigen und diesen in sein Amt wählen (§ 50 Abs.3 S.5 GO 64). Der Beschluß der Gemeindevertretung, von der Ausschreibung abzusehen, bedarf jedoch einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder. Es erscheint allerdings fraglich, ob in dieser Regelung ein Gewinn für die gemeindliche Selbstverwaltung zu sehen ist. Die Gemeindevertretung kann jetzt zwar schnell und ohne umständliches Ausschreibungsverfahren einen Nachfolger für den ausscheidenden Bürgermeister oder Beigeordneten wählen. Infolge der fehlenden obligatorischen Stellenausschreibung ist jetzt aber nicht mehr die Gewähr gegeben, daß aus einer Mehrzahl von Bewerbern der geeignetste ausgewählt wird, dessen

(1) Begründung der Regierungsvorlage, Landtagsdrucksache Abt.II, 1962, Nr.436, S.3201.

Wahl vor der Bürgerschaft mit guten Gründen vertreten werden kann. Es muß befürchtet werden, daß, wie die Beispiele in anderen Bundesländern zeigen, die Mehrheit der Gemeindevertretung sich frühzeitig auf einen Stellennachfolger festlegt, ohne dessen Eignung als Verwaltungsfachmann an der anderer Bewerber messen und ihre Entscheidung vor der Öffentlichkeit rechtfertigen zu müssen. Der Regierungsentwurf hatte diese Beschränkung der Stellenausschreibung noch nicht vorgesehen, sie wurde erst während der Beratungen im Hauptausschuß des Landtags in den Gesetzesentwurf eingefügt (1).

Die gemeindliche Freiheit in der Wahl und Anstellung der leitenden Gemeindebeamten ist in Rheinland-Pfalz heute auch durch keinerlei staatliche Bestätigungsvorbehalte oder Widerspruchsrechte eingeschränkt (2). Das durch Gesetz vom 11.12.1948 (GVBl. S.447) eingeführte Widerspruchsrecht der Aufsichtsbehörde gegen die Wahl von Bürgermeistern oder Beigeordneten, die nicht die gesetzlichen Voraussetzungen der Wählbarkeit erfüllen oder nicht die Gewähr bieten, daß sie ihr Amt nach demokratischen Grundsätzen verwalten werden, war nur für eine Übergangszeit gedacht und entfiel mit Ablauf des Jahres 1952.

Die volle Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden bei der Wahl und Ernennung ihrer Bürgermeister kommt nunmehr auch darin zum Ausdruck, daß nicht mehr die Aufsichtsbehörde, sondern das älteste anwesende oder ein von der Gemeindevertretung beauftragtes Ratsmitglied den Bürgermeister in sein Amt einführt (§ 53 Abs.1 S.1 GO 64). Zur Einführung des Bürgermeisters ist die Aufsichtsbehörde lediglich noch einzuladen (§ 53 Abs.2 GO 64).

Zur Sicherung einer ordnungsmäßigen Verwaltung hat der Gesetzgeber demgegenüber den Gemeinden in zunehmendem Maß die Pflicht auferlegt, hauptamtliche, qualifizierte Beamte anzustellen. So muß in Städten über 20.000 Einwohner ein hauptamtlicher Gemeindebeamter die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben, sofern nicht der Bürgermeister oder einer der hauptamtlichen Beigeordneten diese Befähigung besitzt (§§ 43 GO 48, 45 GO 54, 51 GO 64). Ferner sind Gemeinden mit mehr als 1.500 (früher 2.000) Einwohnern, in denen der Bürgermeister nicht hauptamt-

(1) Vgl. Gegenüberstellung der verschiedenen Fassungen des Entwurfs (Landtagsdrucksache Abt.II, 1964, Nr.211, S.1148 f.).

(2) Anders §§ 51 Abs.4, 64 Abs.4 GO f. Schleswig-Holstein, die der Aufsichtsbehörde bei fehlender Eignung des Gewählten ein Widerspruchsrecht geben.

lich bestellt ist und die keinem Amt angehören, gehalten, wenigstens einen Gemeindebeamten anzustellen, der die Prüfung zum mittleren oder gehobenen Verwaltungsdienst abgelegt hat (§ 60 Abs.3 S.1 GC 64). Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern, die weder einem Amt noch einer gemeinschaftlichen Bürgermeisterei noch einer gemeinschaftlichen Einnehmerei angehören und für die auch kein hauptamtlicher gemeinschaftlicher Kassenbeamter bestellt ist, müssen seit der letzten Neufassung des Gesetzes den Kassenverwalter hauptamtlich bestellen (§ 108 Abs.3 GO 64).

Dasselbe Ziel, nämlich eine Verbesserung der Verwaltungskraft in den kleinen Landgemeinden, verfolgte der Gesetzgeber mit der Einrichtung der gemeinschaftlichen Bediensteten, die nach der gegenwärtigen Gesetzesfassung sogar gegen den Willen der Gemeinden auf Anordnung der oberen Aufsichtsbehörde bestellt werden können (§§ 70, 71 Abs.2 GO 64). Auf diese gemeinschaftlichen Bediensteten und Kassenverwalter wird noch näher im Zusammenhang mit den in Rheinland-Pfalz besonders bedeutsamen gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen eingegangen werden. An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die aufsichtsbehördliche Anordnung, einen gemeinschaftlichen Bediensteten zu bestellen, einen ganz erheblichen Eingriff in das eigenverantwortliche Entscheidungsrecht der betroffenen Gemeinden darstellt. Es erscheint sogar fraglich, ob solche Anordnungen der Aufsichtsbehörde sich noch im Rahmen der verfassungsrechtlich zulässigen Einschränkungsmöglichkeiten des gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht halten. Eine eingehendere Untersuchung dieser Frage ist jedoch nicht Sinn dieser Arbeit.

Eine Einschränkung des eigenverantwortlichen Entscheidungsrechts im Bereich der sog. Personalhoheit kennt das Gesetz schließlich dann noch, wenn einem Beamten die Leitung des gemeindlichen Rechnungsprüfungsamtes entzogen werden soll. In diesem Fall bedarf der Entziehungsbeschluß der Gemeindevertretung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§ 115 Abs.2 S.3 GO 64). In den beiden ersten Fassungen des Selbstverwaltungsgesetzes war darüber hinaus auch die Übertragung dieses Amtes an eine aufsichtsbehördliche Genehmigung gebunden gewesen (§ 105 Abs.2 GO 48, § 112 Abs.2 GO 54).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß im Laufe der Entwicklung des rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassungsrechts den Gemeinden auf dem Gebiet der Personalhoheit dort größere Selbständigkeit eingeräumt worden ist, wo Entscheidungen das Wohl der Gemeinde kaum gefährden, wie es bei Beschlüssen über die Zahl und Art der Bedienstetenstellen (Stellenplan), über gewisse Besoldungsfragen und über die Stellenbesetzung (Ausschreibung) der Fall ist. Hingegen

sind dort Einschränkungen festzustellen, wo im Interesse einer den heutigen Anforderungen entsprechenden Verwaltungsführung auch in kleineren und sogar kleinsten Gemeinden die Anstellung hauptamtlicher Kräfte erforderlich erschien. Beispiele sind: Hauptamtliche Bürgermeister schon in Gemeinden von 5.000 Einwohnern ab, hauptamtliche Beamte mit Verwaltungsprüfung in Gemeinden ab 1.500 Einwohnern; hauptamtliche Kassenverwalter und gemeinschaftliche Bedienstete auch gegen den Willen der Gemeinden.

b) Eine von den Gemeinden besonders begrüßte Entwicklung nahm die gesetzliche Ausgestaltung der Rechtssetzungsbefugnis, des Satzungsrechts. Sie ist gekennzeichnet durch den Abbau staatlicher Mitwirkung und durch die Beseitigung von Verfahrens- und Formvorschriften, die allzu leicht zu Rechtsmängeln führen.

Nach § 20 GO 48 mußte jeder Satzungsentwurf von der Verwaltung öffentlich ausgelegt und Ort und Zeit der Auslegung bekanntgemacht werden; über etwaige Einwendungen der Bürger war ein Beschluß der Gemeindevertretung herbeizuführen; die beschlossene Satzung bedurfte entgegen der deutschen Gemeindeordnung vom 30.1.1935 und der meisten früheren landesrechtlichen Gemeindeordnungen in jedem Fall der Genehmigung der Aufsichtsbehörde; grundsätzlich erst nach eingegangener Genehmigung konnte die Satzung öffentlich bekanntgemacht werden und in Kraft treten. Wenn dieses staatliche Mitwirkungsrecht sich auch nur auf eine Überprüfung der Gesetzmäßigkeit und nicht der Zweckmäßigkeit der Satzung erstreckte (§ 20 Abs.3 i.V.m. § 110 GO 48), die Genehmigung zudem als erteilt galt, wenn die Aufsichtsbehörde sie nicht binnen sechs Wochen ablehnte oder Bedenken äußerte, so stellte diese obligatorische staatliche Genehmigung als Wirksamkeitsvoraussetzung gemeindlicher Rechtssetzungsakte doch eine erhebliche Beschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltung dar. Die staatliche Genehmigung als Gültigkeitserfordernis jeder Satzung griff tiefer in die verfassungsrechtlich gewährleistete Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden ein, als das öffentliche Interesse an der Rechtmäßigkeit gemeindlicher Satzungen erforderte.

Es war daher nicht überraschend, daß schon bei der ersten Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes das obligatorische Genehmigungserfordernis gestrichen wurde. Satzungen bedurften hinfort nur noch dann staatlicher Genehmigung, wenn dies ausdrücklich gesetzlich vorgeschrieben war (§ 21 Abs.5 GO 54), wie z.B. bei Satzungen über die Erhebung von Steuern, Beiträgen und Gemeindediensten (§ 2 KommunalabgabenG v. 8.11.1954 - GVBL. S.139) oder bei Satzungen, die einen Anschluß- und Benutzungszwang einführten

(§ 22 GO 54). Das Eingreifen der Aufsichtsbehörde bei fehlerhaften Satzungen, die keiner Genehmigung bedurften, blieb dadurch gesichert, daß Satzungen erst dann bekanntgemacht werden durften, wenn die Aufsichtsbehörde, der jede Satzung nach der Beschlußfassung unverzüglich vorzulegen war, innerhalb von vier Wochen keine Bedenken geltend machte (§ 21 Abs.4 GO 54). Erhalten blieb jedoch die Pflicht, jeden Satzungsentwurf vor der Beschlußfassung zwei Wochen öffentlich auszulegen, eine Pflicht, die allein das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht den Gemeinden auferlegte (1). Eine Erleichterung trat nur insofern ein, als Einwendungen der Bürger der Gemeindevertretung vor der Beschlußfassung über die Satzung lediglich bekanntzugeben waren, jedoch nicht mehr über sie abgestimmt werden mußte (§ 21 Abs.3 GO 54).

Das Selbstverwaltungsgesetz i.d.F. des Jahres 1964 brachte dann eine weitere Vereinfachung des Verfahrens. Die aufsichtsbehördliche Genehmigung entfiel nunmehr auch bei Satzungen, die einen Anschluß- und Benutzungszwang anordneten; die Aufsichtsbehörde mußte ihre Bedenken künftig schon innerhalb von drei Wochen nach Vorlage der Satzung erheben. Noch bedeutsamer war aber, daß das Gesetz auf die öffentliche Auslegung des Satzungsentwurfs verzichtete und damit eine häufige Fehlerquelle beseitigte. Immer wieder waren Satzungen für unwirksam erklärt worden, weil die Auslegungsfrist von zwei Wochen nicht eingehalten oder auf diese Auslegung nicht ordnungsgemäß öffentlich hingewiesen worden war. Das durch Art.28 Abs.2 GG gewährleistete gemeindliche Satzungsrecht hat damit auch in Rheinland-Pfalz ein Verfahren gefunden, das eine schnelle und weitgehend risikolose Rechtssetzung ermöglicht.

c) Neben den Beschränkungen der eigenverantwortlichen Entscheidung auf dem Gebiete des Personalwesens und des Satzungsrechts kannte das Selbstverwaltungsgesetz zeitweilig auch die Möglichkeit, Beschlüsse über Gemeindeangelegenheiten in vollem Umfang einem nicht gemeindlichen Organ zuzuweisen. Anders als bei den bereits behandelten Kompetenz-Kompetenz-Bestimmungen wurden hier nicht Gemeindeaufgaben zu Aufgaben anderer Verwaltungsträger gemacht, sondern Aufgaben des gemeindlichen Wirkungskreises wurden vertretungsweise von einem Organ des Landkreises, dem Kreisausschuß, wahrgenommen, wenn das eigentlich zuständige Gemeindeorgan nicht handlungsfähig war.

Die erste Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes hatte den Fall nicht geregelt, daß die Gemeindevertretung beschlußunfähig ist, weil bei der Mehrheit der

(1) Baden-Württemberg (§ 99 Abs.3 GO) und Hessen (§ 113 Abs.4 GO) kennen die Auslegungspflicht nur für den Entwurf des Haushaltsplans.

Mitglieder ein Sonderinteresse vorliegt, der Beschluß aber nicht aufgeschoben werden kann. Da eine solche Beschlußunfähigkeit der Gemeindevertretung durchaus einmal gegeben sein kann, vor allem in kleineren Gemeinden, die allenfalls mögliche Bestellung eines Staatskommissars (§ 117 GO 54) aber zu tief in das Selbstverwaltungsrecht eingreifen würde, hat der Gesetzgeber bei der Neufassung des Gesetzes im Jahre 1954 bestimmt, daß in diesen Fällen, der Regelung in der früheren rheinischen Landgemeindeordnung (§ 65) entsprechend, der Kreisausschuß anstelle der Gemeindevertretung beschließen solle (§ 35 Abs.4 GO 54). Diese Aushilfsfunktion des Kreisausschusses sollte nach den Vorstellungen des ersten Regierungsentwurfs im Zuge der jüngsten Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes nicht nur erhalten bleiben, sondern ausgedehnt werden auf den Fall, daß in einer kreisangehörigen Gemeinde eine dringliche, unaufschiebbare Entscheidung getroffen werden muß, die neu gewählte Gemeindevertretung aber noch nicht zusammengetreten ist (1). In dem nach den Landtagswahlen im Jahre 1963 erneut eingebrachten Regierungsentwurf (2) und der dann vom Landtag beschlossenen Fassung ist jedoch jegliche Aushilfsfunktion des Kreisausschusses beseitigt und auch in diesen Fällen die Entscheidung Gemeindeorganen übertragen. Können Ratsmitglieder infolge Sonderinteressen an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen und sinkt dadurch die Zahl der stimmberechtigten Ratsmitglieder unter die zur Beschlußfähigkeit der Gemeindevertretung erforderliche Zahl - mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder (§ 39 GO) -, so ist nunmehr die Gemeindevertretung ausnahmsweise dennoch beschlußfähig, wenn mindestens ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder anwesend ist. Andernfalls entscheidet der Bürgermeister nach Anhörung der nicht ausgeschlossenen anwesenden Ratsmitglieder anstelle der Gemeindevertretung (§ 40 Abs. 5 GO 64). Auf eine besondere Regelung des Falles, daß eine neu gewählte Gemeindevertretung noch nicht zusammengetreten ist, jedoch eine dringende Entscheidung zu treffen ist, verzichtete der Gesetzgeber gänzlich. Abgesehen davon, daß der Kreisausschuß nach den gleichzeitig stattfindenden Wahlen der Gemeinde- und Kreisvertretungen auch erst neu gebildet werden muß und daher kaum als geeignetes Organ für eine Eilentscheidung erscheint, besteht die Möglichkeit, die neue Gemeindevertretung entsprechend früher zu ihrer ersten Sitzung zu laden oder die Angelegenheit im Wege einer Eilentscheidung des Bürgermeisters allein zu regeln. Dieses Eilentscheidungsrecht in dringenden Angelegenheiten, ausgeübt vom Bürgermeister im Benehmen

(1) Landtagsdrucksache Abt.II, 1962, Nr.436, S.3173.

(2) Landtagsdrucksache Abt.II, 1963, Nr.27.

mit den Beigeordneten, ist durch § 47 Abs.2 GO 64 in das Gesetz eingefügt worden.

Die verfassungsrechtlich bedenkliche Einrichtung, daß eine Gebietskörperschaft in die Zuständigkeit einer anderen eingreift und deren eigenverantwortliches Entscheidungsrecht beseitigt, ist damit aus dem Gesetz entfernt.

d) Darüber hinaus läßt sich an einer Vielzahl von Einzelbestimmungen aufzeigen, daß der Gesetzgeber ständig bemüht war, die Selbstverwaltung der Gemeinden zu stärken, indem er der staatlichen Aufsichtsbehörde gewisse Eingriffsrechte nahm, Beschränkungen des gemeindlichen Handelns aufhob und vor allem staatliche Genehmigungsvorbehalte beseitigte oder enger begrenzte.

Bei Grenzstreitigkeiten zweier Gemeinden hatte bislang die Aufsichtsbehörde als Schiedsstelle eine Entscheidung zu treffen, die für die Gemeinden verbindlich war, wenn sie ihre abweichenden Auffassungen nicht in einem verwaltungsgerichtlichen Parteistreitverfahren weiter verfochten (§ 7 Abs.2 S.1 GO 1954). Heute kommt der Aufsichtsbehörde ein solches Entscheidungsrecht nicht mehr zu. Sie ist lediglich gehalten, zwischen den beteiligten Gemeinden zu vermitteln, ehe diese eine gerichtliche Klärung herbeiführen (§ 9 Abs.2 GO 64). Bis zum Jahre 1964 konnte die Aufsichtsbehörde sodann jederzeit die Leitung von Verhandlungen übernehmen, die zwischen zwei Gemeinden über die Änderung ihres Gebiets geführt wurden (§ 9 Abs.1 S.2 GO 54). Auch diese unter dem Gesichtspunkt eigenverantwortlicher Selbstverwaltung zu weit gehende Befugnis der Aufsichtsbehörde ist in der jüngsten Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes beseitigt. Es bleibt nun der freien Entscheidung jeder der beteiligten Gemeinden überlassen, ob die Aufsichtsbehörde mit der Leitung dieser Verhandlungen betraut werden soll (§ 11 Abs.1 S.2 GO 64).

Als Beispiel aus dem Bereich der Staatsaufsicht, die im übrigen seit der ersten Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes nur unwesentlich verändert worden ist, ist in diesem Zusammenhang das aufsichtsbehördliche Aufhebungsrecht zu erwähnen. Während die Aufsichtsbehörde früher rechtswidrige Beschlüsse der Gemeindevertretung, ihrer Ausschüsse oder des Gemeindevorstandes ohne weiteres aufheben konnte (§ 121 GO 54), darf sie heute diese Beschlüsse zunächst nur beanstanden und ihre Aufhebung verlangen. Erst wenn die Gemeindeorgane dem nicht nachkommen, kann die Aufsichtsbehörde die beanstandeten Beschlüsse oder Anordnungen selbst aufheben (§ 124 Abs.2 GO 64). Dieses in der Praxis schon bisher vielfach angewandte Verfahren entspricht der Eigenverantwortung der Gemeinden gleichfalls besser als die vom Gesetz früher vorgesehene sofortige Aufhebung.

Größere Freiheiten sind den Gemeinden durch die letzte Novellierung des Selbstverwaltungsgesetzes ferner in den beiden folgenden Bereichen eingeräumt worden. Waren bislang die Kosten der gemeinschaftlichen Bürgermeisterei und die der gemeinschaftlichen Bediensteten auf Grund eines jährlich nach Richtlinien des Ministeriums des Innern aufzustellenden Haushaltsplans auf die Gemeinden zu verteilen (§ 66 GO 54), so können die Gemeinden die Kostenverteilung jetzt auch abweichend hiervon und unabhängig von staatlichen Vorschriften durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung regeln (§ 69 Abs.3 GO 64). Sodann können die Gemeinden heute Vorhaben des außerordentlichen Haushaltsplans unter gewissen Voraussetzungen auch dann schon beginnen, wenn die dafür vorgesehenen Einnahmen noch nicht eingegangen sind oder ihr Eingang rechtlich und tatsächlich noch nicht gesichert ist (§ 103 Abs.2 GO 64). Das ist insbesondere von Bedeutung bei Vorhaben, deren Durchführung sich über mehrere Rechnungsjahre erstreckt. Die früheren Bestimmungen, die unter diesen Umständen den Beginn der Arbeiten verboten, beschränkten nicht nur die gemeindliche Entscheidungsfreiheit zu sehr, sondern führten auch leicht zu finanziellen Mehrbelastungen, weil durch die notwendige frühzeitige Darlehenszusage erhöhte Unkosten anfielen.

Schließlich hat die Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1964 eine Reihe in die Form des Genehmigungsvorbehalts gekleideter staatlicher Mitwirkungsrechte im Bereich des Gemeindefinanzrechts beseitigt oder eingeschränkt. Die Umwandlung eines Eigenbetriebs in ein rechtlich selbständiges Unternehmen bedarf fortan keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung mehr (anders § 85 GO 54). Die Wertgrenzen, innerhalb deren Grundstücke ohne Genehmigung veräußert werden können, sind in der Durchführungsverordnung vom 3.12.1964 zum Selbstverwaltungsgesetz (GVBl. S. 251) erhöht worden. Darlehensaufnahmen können künftig durch Rechtsverordnung von der Genehmigung freigestellt werden, wenn sie bestimmte Wertgrenzen oder Bedingungen nicht überschreiten oder von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten zu allgemein üblichen Bedingungen gegeben werden (§ 91 Abs.4 GO 64). Ferner ist in Absatz 1 dieser Bestimmung nunmehr auch im Gesetz zum Ausdruck gebracht, wonach die Aufsichtsbehörden bisher schon verfahren, nämlich, daß eine Versagung der Genehmigung nur in Betracht kommt, wenn das Rechtsgeschäft den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit oder einer geordneten Finanzwirtschaft widerspricht. Schließlich bedarf der in der Haushaltssatzung festzusetzende Höchstbetrag der Kassenkredite künftig nur dann noch der Genehmigung, wenn er ein Sechstel des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmesolls übersteigt (§ 99 Abs.1 Nr.2 GO 64).

An dieser Stelle ist noch darauf hinzuweisen, daß auch der Schutz der Gemeinden gegen eine Verschleppung der erforderlichen Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde zwischenzeitlich verstärkt worden ist. Schon nach der ersten Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes galt eine Genehmigung als erteilt, wenn die Aufsichtsbehörde sich während eines Zeitraums von sechs Wochen untätig verhielt (§ 112 GO 48). Bei der Überarbeitung des Gesetzes im Jahre 1954 wurde der Schutz der Gemeinden dann erweitert; die Genehmigung galt nunmehr auch dann als erteilt, wenn die Aufsichtsbehörde, nachdem sie rechtzeitig Bedenken erhoben oder um weitere Aufklärung ersucht und diese erhalten hat, sich nicht innerhalb einer Sechswochenfrist entscheidet (§§ 119 S. 2 GO 54, 122 S. 2 GO 64).

II. Der Bürger in der Gemeinde

Entscheidend für ein wahrhaft kommunales Leben ist nicht allein die Fülle der gemeindlichen Aufgaben oder das Maß an Selbständigkeit gegenüber dem Staat und sonstigen Verwaltungsträgern. Mitentscheidend ist vielmehr, daß in den Bewohnern der Gemeinde sich das Bewußtsein bürgerlicher Freiheit nicht im Sinne privater Abkehr vom öffentlichen Leben, sondern im Sinne tätiger Mitarbeit bei der Lösung der anstehenden Fragen einwurzelt. Bürgersinn und Bereitwilligkeit, Verantwortung für das Gemeindewohl auf sich zu nehmen, sind die großen außerjuristischen Voraussetzungen einer kommunalen Selbstverwaltung (1). Es stellt sich mithin die Frage, welche Möglichkeiten die rheinland-pfälzische Gemeindeverfassung dieser erwünschten und zu fördernden Mitarbeit und Mitentscheidung der Bürgerschaft eröffnet.

1. Die Untersuchung zeigt, daß das Gesetz zwei Gruppen von Vorschriften enthält, die diesem Ziel dienen. Es handelt sich einerseits um Bestimmungen, die die gesamte Bürgerschaft betreffen, indem sie darauf abstellen, deren Willen kennenzulernen oder ihre Anteilnahme an den Gemeindeangelegenheiten wachzuhalten, andererseits um Bestimmungen, die die ehrenamtliche Mitwirkung bei der Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben, also das Laienelement in der Verwaltung im Auge haben.

a) Entsprechend dem Ziele, möglichst die gesamte Einwohnerschaft am Gemeindeleben zu beteiligen, bekennt sich auch das rheinland-pfälzische Selbst-

(1) Vgl. Becker, HBKWP I, S.157.

verwaltungsgesetz zu der sog. Einwohnergemeinde. Das bedeutet, daß die aktive Teilnahme am Gemeindeleben, vor allem an Wahlen, sowie das Recht zur Benutzung von Gemeindevorrichtungen und die Teilnahme an den Nutzungen und Erträgen des Gemeindevermögens grundsätzlich allen Einwohnern zu steht und daß die Ausübung dieser Rechte nicht mehr an Grundbesitz, Gewerbebetrieb, Bezahlung von Steuern u.a. geknüpft ist. Dieser "Einwohner", den die politische Forderung nach der Einwohnergemeinde meinte, wird von der Gesetzessprache heute "Bürger" genannt (1). In Rheinland-Pfalz ist Bürger einer Gemeinde jeder Deutsche, der das 21. Lebensjahr vollendet hat und wenigstens ein halbes Jahr in der Gemeinde wohnt (§ 13 GO 48, § 16 GO 64) (2). Der Gesetzgeber stellte damit geringere Anforderungen an den Erwerb des Bürgerrechts als der Regierungsentwurf des Jahres 1948. Die Landesregierung wollte das Bürgerrecht erst nach einjährigem Aufenthalt in der Gemeinde entstehen lassen (§ 13 des Entwurfs, Drucksache Abt. II, Nr. 290, S. 407).

b) Dieser im wesentlichen alle volljährigen Einwohner umfassenden Bürgerschaft stand der Verfassung gemäß (Art. 50 Abs. 1 S. 1 LVerf) zunächst nur die Wahl der Gemeindevertretung zu (§ 26 GO 48), der dann als das die Bürgerschaft repräsentierende Organ alle weiteren Entscheidungen, auch die Wahl der leitenden Beamten, oblagen. Die Frage, ob vor allem der Bürgermeister, wie es auch die Verfassung vorsieht (Art. 50 Abs. 1 S. 2 LVerf), weiterhin von der Gemeindevertretung oder unmittelbar von der Bürgerschaft gewählt werden soll, hat dann auch bis heute immer wieder die zuständigen Stellen beschäftigt und zu heftigen Auseinandersetzungen im Landtag geführt (3). Der Grund für dieses wiederholte Bemühen, die Urwahl der Bürgermeister zumindest in kleineren Gemeinden einzuführen, war neben der Absicht, dem Bürgermeister eine größere Unabhängigkeit gegenüber der Gemeindevertretung zu verschaffen und seine Stellung zu neutralisieren (4), der Hinweis auf die frühere Regelung in den ehemals hessischen und bayerischen Landesteilen,

-
- (1) Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 70.
 - (2) Rheinland-Pfalz vertritt in dieser Frage eine mittlere Linie. In Hessen, Niedersachsen, Ndrh.-Wstf. und Schleswig-Holstein genügt eine Dreimonatsfrist, in Baden-Württemberg ist ein einjähriger Aufenthalt erforderlich.
 - (3) Vgl. Landtagsdrucksache Abt. I, 1954, Nr. 63, S. 2113 ff. und Nr. 65, S. 2171 ff.
 - (4) Abg. Steger, Landtagsdrucksache Abt. I, 1948, Nr. 28, S. 664; Abg. Demmerle, Landtagsdrucksache Abt. I, 1954, Nr. 65, S. 2173.

wo die Urwahl der Bürgermeister sich bewährt habe und von der Bevölkerung auch heute noch gewünscht werde. Nachdem bereits im Jahre 1952 die Abgeordneten Wetzel, Demmerle und andere in einem Antrag die unmittelbare Wahl der Bürgermeister und Beigeordneten in Gemeinden bis zu 3.000 Einwohnern gefordert hatten (1), machte auch die Regierungsvorlage zur ersten umfassenden Änderung des Selbstverwaltungsgesetzes vom 29.10.1953 (2) sich dieses Ziel zu eigen. Das Vorhaben scheiterte jedoch, da bei der Abstimmung über den Antrag Wetzel betreffend Änderung des Art. 50 der Landesverfassung eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit nicht erreicht wurde. Einen erneuten Vorstoß zur Einführung der Bürgermeisterwahl, nunmehr aber in allen Gemeinden, unternahm im Jahre 1958 die Landtagsfraktion der FDP (3). Auch er blieb erfolglos; die erforderliche Mehrheit zur Änderung des Art. 50 Abs. 1 S. 2 LVVerf wurde in der Landtagsitzung am 26.11.1958 nicht erreicht. Ebenso erging es einem weiteren Änderungsantrag der FDP-Fraktion im Zuge der jüngsten Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes (4). Er scheiterte wohl in erster Linie daran, daß die Landtagsfraktion der SPD ihre Zustimmung von der gleichzeitigen Kommunalisierung der Landräte abhängig machte, wozu die anderen Fraktionen sich jedoch nicht bereit fanden (5). Da das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht wie das der übrigen Bundesländer - einzige Ausnahme ist Baden-Württemberg - die Einrichtung eines verbindlichen Bürgerbegehrens und Bürgerentscheides nicht kennt, ist der Gesamtbürgerschaft damit, von den künftig nur alle fünf Jahre stattfindenden Kommunalwahlen (§ 32 Abs. 1 GO 64) abgesehen, jede gesetzliche Einflußmöglichkeit auf die Gemeindeverwaltung vorenthalten.

c) Allein in dem Verfahren zur Auflösung einer Gemeinde hat die Bürgerschaft nach dem geltenden Recht die Möglichkeit, neben der Gemeindevertretung ihren Willen zu äußern (§ 10 Abs. 2 und 3 GO 64), der aber für die endgültige Entscheidung der Vertretungskörperschaft, des Landtags oder der Aufsichtsbehörde nicht verbindlich ist. Der Bürgerschaft ist erstmals in Absatz 2 der genannten Vorschrift neben der Gemeindevertretung ein Initiativrecht auf Auflösung der Gemeinde eingeräumt worden; die Gemeindevertretung muß

(1) Landtagsdrucksachen Abt. II, 1952, Nr. 390 und 391.

(2) Landtagsdrucksache Abt. II, 1953, Nr. 713.

(3) Landtagsdrucksache Abt. II, 1958, Nr. 415 und 416.

(4) Landtagsdrucksache Abt. II, 1964, Nr. 255.

(5) Vgl. den Bericht über die 28. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 15.9.1964 (Landtagsdrucksache Abt. I, Nr. 28, S. 900 ff.).

künftig über die Auflösung einer Gemeinde beschließen, wenn dies durch ein Bürgerbegehren, das von einem Fünftel der Gemeindebürger unterstützt wird, verlangt wird. Ferner ist auf Verlangen eines Drittels der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder oder auf Anordnung der Aufsichtsbehörde der Wille der Gemeindebürger hinsichtlich der Auflösung der Gemeinde festzustellen, wenn die Gemeindevertretung beschlossen hat, die Auflösung der Gemeinde zu beantragen. Der festgestellte Wille der Gemeindebürger ist zwar, wie erwähnt, ohne rechtliche Bedeutung, es sei denn in dem Sinne, daß die Auflösung einer Gemeinde eines Gesetzes bedarf, wenn weniger als die Hälfte der abstimmenden Gemeindebürger für die Auflösung gestimmt haben (§ 10 Abs. 5 S. 2 GO 64). Er bildet jedoch eine wichtige Grundlage für die Entscheidung des Gesetzgebers oder der Aufsichtsbehörde.

d) Eine Einschränkung erfuhr demgegenüber die Beteiligung der Bürgerschaft im gemeindlichen Rechtssetzungsverfahren. Wie im Zusammenhang mit der Entwicklung des Satzungsrechts der Gemeinden schon erwähnt, mußte jeder Satzungsentwurf zunächst zwei Wochen öffentlich ausgelegt werden; jeder Bürger konnte Einwendungen erheben, über die die Gemeindevertretung zu beschließen hatte (§ 20 GO 48). Die Neufassung des Gesetzes im Jahre 1954 beseitigte dann die Pflicht der Gemeindevertretung, über Einwendungen förmlich zu entscheiden; etwaige Einwendungen mußten der Gemeindevertretung lediglich noch bekanntgegeben werden (§ 21 Abs. 3 GO 54). Schließlich wurde auch die Auslegungspflicht gestrichen, so daß die Bürgerschaft künftig beim Erlaß von Satzungen gesetzlich in keiner Weise mehr beteiligt ist. Man mag dies bedauern; wie die Verwaltungspraxis aber zeigte, hatten die Bürger von ihrem Recht kaum Gebrauch gemacht, so daß es dem Gesetzgeber leicht fiel, angesichts der erheblichen Risiken, die eine nicht genau eingehaltene Auslegungsfrist oder deren unzulängliche Bekanntmachung mit sich brachte, den durchaus begrüßenswerten Gedanken einer Beteiligung der Bürgerschaft beim Erlaß von Ortssatzungen aufzugeben. Erwähnenswert ist an dieser Stelle noch, daß die Gemeinden nunmehr verpflichtet sind, eine Sammlung ihrer Satzungen anzulegen und jedem, der ein berechtigtes Interesse hat, Einsicht zu gewähren (§ 24 Abs. 5 GO 64).

e) Auf eine bessere Unterrichtung der Bürgerschaft über alle wesentlichen Gemeindeereignisse legte vor allem die letzte Überarbeitung des Selbstverwaltungsgesetzes Wert. So schließt der neugefaßte § 25 GO 64 aus, daß Gemeinden, wie es bisher in kleineren häufig vorkam, bei gesetzlich vorgeschriebenen Bekanntmachungen in verschiedener Weise verfahren, indem sie z.B. in manchen Fällen den Aushang an der Bekanntmachungstafel wählten,

in anderen Fällen sich aber mit einem öffentlichen Ausrufen begnügten. Ein solches uneinheitliches und willkürliches Verfahren war nach dem früheren Recht zulässig, denn öffentliche Bekanntmachungen hatten lediglich in ortsüblicher Weise zu erfolgen (§ 15 DVO v. 31.3.1955), nicht aber einheitlich in derselben Form. Die Rechtssicherheit erfordert jedoch, daß die Einwohner und die von einer Mitteilung sonstwie Betroffenen sich einwandfrei darüber unterrichten können, in welcher Form diese öffentlichen Bekanntmachungen u.a. von Gemeindegesetzungen erfolgen. Der neue § 25 GO 64 schreibt deshalb zwingend für sämtliche Gemeinden den Erlass besonderer Satzungen über die Form der öffentlichen Bekanntmachungen vor. Die Neuregelung bestimmt außerdem erschöpfend, welche Formen für diese öffentlichen Bekanntmachungen in Betracht kommen. Schließlich kann eine Gemeinde, wenn sie sich für mehrere der zugelassenen Bekanntmachungsformen entscheidet, nicht mehr beliebig zwischen ihnen wechseln. Die öffentliche Bekanntmachung muß dann stets oder in bestimmten Fällen gleichzeitig in jeder der vorgesehenen Formen erfolgen.

Eine bessere Unterrichtung der Bürgerschaft wurde sodann auch noch durch zwei weitere Bestimmungen der jüngsten Neufassung erreicht. Konnte bislang die Gemeindevertretung mit einfacher Mehrheit beschließen, eine Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln, so bedarf es hierzu künftig einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder (§ 36 S.2 GO 64). Sodann ist nunmehr Bürgern, die keine Gelegenheit haben, die öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung zu besuchen, die Möglichkeit gegeben, sich anhand von Sitzungsniederschriften über die gefaßten Beschlüsse zu unterrichten (§ 42 Abs.3 GO 64). Die Bedenken des Gemeindegats gegen ein solches Recht auf Einsicht in das Beschlußbuch (1) wurden von der Landesregierung und dem Landtag nicht geteilt. Der Gemeindegat hatte an der später gesetzlich verankerten Regelung beanstandet, daß sie die Bürger verleite, die Sitzungen der Gemeindevertretungen noch weniger als bisher zu besuchen, und die Gemeinden zwingt, getrennte Beschlußbücher über öffentliche und nichtöffentliche Sitzungen zu führen.

2. Neben diesem Ziel, die Anteilnahme der gesamten Bürgerschaft an den Aufgaben und Problemen zu wecken, die die eigenverantwortliche Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten mit sich bringt, stand von Anfang an das Bestreben, das ehrenamtliche Element, also die Beteiligung von Laien in der

(1) Anlage zum Schreiben v. 10.5.1962, S.11.

örtlichen Verwaltung zu festigen und auszubauen. Zwar ist die Entwicklung des Selbstverwaltungsbegriffs über die im 19. Jahrhundert vielfach vertretene Auffassung hinweggegangen, die die Selbstverwaltung mit der Beteiligung von Laien an der öffentlichen Verwaltung identifizierte und dabei davon ausging, daß dann, wenn Personen aus der Bevölkerung an der Verwaltungstätigkeit teilnehmen, sich dieser Bevölkerungsteil in etwa selbst verwalte (1). Nicht die Mitwirkung der Bürger an der öffentlichen Verwaltung aller Art, sondern die eigenverantwortliche Gestaltung von Aufgaben der öffentlichen Körperschaft durch eigene Organe ist für die Selbstverwaltung charakteristisch geworden. Dennoch kommt der Beteiligung von Laien in der gemeindlichen Verwaltung, heute meist politische oder staatsbürgerliche Selbstverwaltung genannt (2), auch weiterhin größte Bedeutung zu, denn ohne tätige Teilnahme der Gemeindeglieder ist an ein echtes Gemeindeleben nicht zu denken. Aus dieser Erkenntnis heraus, daß die ehrenamtliche Betätigung der Gemeindeglieder bei der Verwaltung der Gemeinde eines der wesentlichsten Mittel ist, eine innere Aushöhlung des Selbstverwaltungsgedankens zu verhindern, hat der Gesetzgeber verschiedene Wege eröffnet, die dem Laienelement den erforderlichen Einfluß auf die Gemeindeverwaltung verschaffen.

a) Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang bereits die Zahl der der Gemeindevertretung angehörenden Ratsmitglieder. Um einer größeren Zahl von Bürgern die Möglichkeit zur Mitarbeit zu geben, hat der Hauptausschuß des Landtags schon in seiner ersten Beratung die von dem Regierungsentwurf 1948 vorgesehene Zusammensetzung der Gemeindevertretung beträchtlich erweitert. Die Zahl der Ratsmitglieder beträgt heute in Gemeinden zwischen drei- und zehntausend Einwohnern neunzehn statt zwölf, wie der Regierungsentwurf vorgesehen hatte (§ 29 Abs. 2 GO 64). Im Jahre 1952 ist die Zahl der Gemeinderatsmitglieder, die damals noch im Kommunalwahlgesetz festgelegt war, in Städten über 60.000 Einwohner dann nochmals erhöht worden.

-
- (1) insbesondere von Gneist, Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, S. 882 ff.; Geschichte und Gestalt der heutigen Kommunalverfassung und des Selfgovernment, S. 1211.
- (2) Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, S. 319; Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, S. 6 ff.; Ellermann, Selbstverwaltung, S. 4; Fortsthoff, Lehrbuch, S. 415.

b) Von Anfang an beschränkte das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht die Mitwirkung der Bürgerschaft aber nicht allein auf die in die Gemeindevertretung gewählten Bürger. Die Gemeindeordnung kannte wie die frühere hessische (Art. 64 ff.) neben den die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorbereitenden Ratsausschüssen, die nur aus Ratsmitgliedern gebildet wurden, auch sog. Verwaltungsausschüsse. In diese Ausschüsse, die zur Verwaltung bestimmter Geschäftszweige sowie zur Erledigung einzelner Geschäfte gebildet wurden, konnten neben den Ratsmitgliedern auch eine Anzahl sachkundiger Bürger gewählt werden (§ 50 Abs. 1 GO 48). Die Heranziehung solcher Bürger war allerdings in das Ermessen der Gemeindevertretung gestellt; lediglich in die Verwaltungsausschüsse der Eigenbetriebe mußten in jedem Falle auch wirtschaftlich besonders sachkundige Bürger gewählt werden (§ 78 Abs. 2 S. 3 GO 48). Diese Regelung wurde in die Gemeindeordnung i. d. F. des Jahres 1954 unverändert übernommen (§§ 53, 84 GO 54). Die Erfahrung zeigte aber bald, daß die Gemeindevertretungen weitgehend auf die Zuwahl sonstiger Bürger verzichteten. Ursache hierfür mag die in § 35 DVO v. 31.3.1955 gegebene Möglichkeit gewesen sein, einem nur aus Ratsmitgliedern bestehenden Verwaltungsausschuß zugleich die Aufgaben eines Ratsausschusses übertragen zu können. Ebenso konnten einem Ratsausschuß die Aufgaben eines Verwaltungsausschusses übertragen werden, solange die Gemeindevertretung von der Befugnis, Gemeindebürger zu Mitgliedern des Verwaltungsausschusses zu wählen, keinen Gebrauch machte. Da die Grenzen zwischen Rats- und Verwaltungsausschüssen somit vielfach nicht eingehalten wurden und die Tendenz, auf die Zuwahl sonstiger Bürger zu verzichten, um die Ausschüsse zugleich als Rats- und Verwaltungsausschüsse einsetzen zu können, kommunalpolitisch unerwünscht war, entschloß man sich im Jahre 1964 zu einer Neuregelung. Die systematische Unterscheidung zwischen vorbereitenden Rats- und verwaltenden und beschließenden Verwaltungsausschüssen wurde aufgegeben. Es gibt seitdem nur noch eine Art von Gemeindeausschüssen mit den Zuständigkeiten der beiden früheren Formen. Die Zuwahl geeigneter Personen aus der Bürgerschaft ist nunmehr stets zulässig (§ 46 Abs. 1 GO 64). Es erscheint aber fraglich, ob von dieser erweiterten Möglichkeit der Beteiligung sonstiger Personen aus der Bürgerschaft der erwartete Gebrauch gemacht werden wird. Gemeinhin besteht bei den Gemeindevertretungen die Neigung, auch die Gemeindeausschüsse ausschließlich mit Ratsmitgliedern zu besetzen. Erwähnenswert ist noch, daß jetzt auch bei der Besetzung des Werksausschusses eines Eigenbetriebes es im Belieben der Gemeindevertretung steht, ob sie wirtschaftlich besonders sachkundige Bürger hinzuwählt (§ 87 Abs. 2 S. 2 GO 64).

c) Eine weitere Möglichkeit, auch nicht der Gemeindevertretung angehören-
de Bürger an der örtlichen Verwaltung zu beteiligen, schuf die Novellierung
des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1954 mit dem sich an die Regelung in
der hessischen Gemeindeordnung vom 25.2.1952 (GVBl. S.24) anlehenden
Abschnitt über die "Verwaltung von Vororten" (§§ 54 ff.). Zweck dieser Be-
stimmungen war es, in Ortsteilen, die in sich geschlossen sind und deren Be-
wohner eine eigene engere Gemeinschaft bilden, weil sie entweder räumlich
von der Kerngemeinde getrennt sind oder von altersher oder wegen ihrer wirt-
schaftlichen Entwicklung etwas Besonderes darstellen, eine eigene örtliche
Verwaltung einzurichten (1). Durch Satzung konnte seither in solchen Voror-
ten ein Ortsbeirat und eine Ortsverwaltung eingerichtet werden (§ 54 Abs.1 GO
54). Der hier bedeutsame Ortsbeirat wird von der Gemeindevertretung aus den
wahlberechtigten Bürgern auf Grund des Gemeindewahlergebnisses in diesem
Vorort für die Wahlzeit der Gemeindevertretung gewählt. Er hat zu den Fra-
gen Stellung zu nehmen, die ihm von der Gemeindevertretung oder dem Ge-
meindevorstand vorgelegt werden, und ist zu allen wichtigen Fragen zu hören,
die den Vorort betreffen. Daneben können ihm bestimmte Aufgaben zur selb-
ständigen Erledigung übertragen werden, wenn dadurch die Einheit der Ge-
meindeverwaltung nicht gefährdet wird (§ 55 GO 54). Wie dringlich eine sol-
che gesetzliche Regelung war und wie sehr die Bürgerschaft eine solche dezen-
tralisierte örtliche Verwaltung wünschte, zeigt das Beispiel der Stadt Mainz,
wo noch ohne gesetzliche Grundlage solche Vorortsverwaltungen gebildet wor-
den waren.

Dieses Ziel, die Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung ihrer Gemein-
de zu aktivieren, verfolgte auch die jüngste Fassung des Selbstverwaltungsges-
etzes. Großstädte, die ein besonderes kommunalpolitisches Problem darstel-
len, weil in ihnen das nachbarschaftliche Element des Selbstverwaltungsge-
dankens und die sachgemäße Verwaltung aus der Nähe gefährdet sind, und
Gemeinden mit räumlich getrennten Wohnbezirken können nun zur Förderung
des örtlichen Gemeinschaftslebens innerhalb des gesamten Gemeindegebiets
in Ortsbezirke eingeteilt werden. In diesen Ortsbezirken sind dann wie bisher
in den Vororten, die eine engere örtliche Gemeinschaft bilden, gleichfalls
Ortsbeiräte aus den Bürgern dieses Bezirks zu wählen (§ 58 Abs.1 GO 64).

Zu diesem Ausbau des ehrenamtlichen Elements auch außerhalb der Gemein-
devertretung traten dann noch Bestimmungen, die die Abneigung gegen eh-

(1) Vgl. Begründung der Regierungsvorlage 1953, Landtagsdrucksache Abt.II,
1953, Nr.713, S.2117.

renamtliche Tätigkeiten aus finanziellen Gründen verhindern und die Betätigungsfreudigkeit der Bürger erhöhen sollten. Schon immer enthielt die Gemeindeordnung Vorschriften, wonach den Ratsmitgliedern, den in die Verwaltungsausschüsse hinzugewählten Bürgern und den Mitgliedern der Ortsbeiräte eine angemessene Aufwandsentschädigung gewährt werden konnte (§§ 23 Abs.3 GO 48, 24 Abs.3, 53 Abs.5, 55 Abs.4 GO 54). Künftig ist darüber hinaus neben dem nachgewiesenen Lohnausfall (vgl. Art.59 Abs.2 IVerf) aber auch der sonstige Verdienstaufschlag der nicht in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehenden Ratsmitglieder bis zu einem bestimmten Höchstbetrag zu ersetzen, wenn die Hauptsatzung dies bestimmt (§ 30 Abs.3 GO 64). Schließlich wurde im Jahre 1964 eine bisher bestehende Gesetzeslücke geschlossen und auch allen sonstigen Inhabern von Ehrenämtern (z.B. ehrenamtlichen Kassenverwaltern und Standesbeamten) ein Anspruch auf Ersatz ihrer notwendigen Auslagen und des Verdienstaufschlags zugesprochen (§ 20 GO).

III. Die innere Gemeindeverfassung

1. Die grundsätzliche Verwaltungsorganisation

Bedeutsamster Teil der heutigen Gemeindeordnungen sind die Bestimmungen, die regeln, wie der Wille der Selbstverwaltungskörperschaft gebildet und vollzogen wird, also die sog. innere Gemeindeverfassung. Während das Verhältnis der Gemeinden zum Staat im wesentlichen durch das in den Verfassungen garantierte Selbstverwaltungsrecht vorherbestimmt ist und sich für die Beteiligung der Bürgerschaft an der örtlichen Verwaltung weitgehend einheitliche Formen herausgebildet haben, ging die Rechtsentwicklung auf dem Gebiet der inneren Gemeindeverfassung von Land zu Land eigene Wege. Das Recht der inneren Gemeindeverfassung, wie es vor 1933 in Kraft war, wurzelte ausschließlich im Landesrecht. Es braucht daher nicht zu verwundern, daß man überall dort, wo der deutsche Einfluß sich bei der Erneuerung des Gemeinderechts auswirken konnte, Anschluß an die früheren Verfassungsformen suchte. Auch die Entwicklung in Rheinland-Pfalz zeigt, wie stark diese Verwurzelung war.

a) Obwohl weder die damalige französische Besatzungsmacht noch die Landesverfassung bestimmte Vorstellungen über die Verwaltungsorganisation in den Gemeinden geäußert hatten, dem Gesetzgeber somit völlige Entscheidungsfreiheit belassen worden war, gab es im Jahre 1948 über die Frage der künf-

tigen inneren Gemeindeverfassung keine großen Auseinandersetzungen. Ursächlich hierfür war wohl in erster Linie die Tatsache, daß schon der Regierungsentwurf vom 10.3.1948 (1) weitgehend an das Recht anknüpfte, das ehemals im Bereich des heutigen Landes Rheinland-Pfalz am weitesten verbreitet war. Das bedeutete die Übernahme des Einkammersystems, das bis auf den hessen-nassauischen Landesteil überall eingeführt gewesen war. Die von der Bürgerschaft unmittelbar gewählte Gemeindevertretung sollte in den Städten und Landgemeinden die allein maßgebende Beschlüßkörperschaft sein. Neben Gründen der Tradition und einer starken Demokratisierung der Gemeindeverwaltung sprachen auch solche der Vereinfachung gegen die Ausdehnung der früher in den Städten der Provinz Hessen-Nassau geltenden Magistratsverfassung mit doppelter Willensbildung auf die übrigen Landesteile. Die Gemeindeverwaltung wäre bedeutend schwerfälliger geworden, wenn ein von der Gemeindevertretung gefaßter Beschluß, um für die Gemeinde verbindlich zu werden, noch der Zustimmung eines zweiten Gremiums, des Magistrats, bedürft hätte (2). Die Magistratsverfassung in dieser Spielart (echte Magistratsverfassung) fand so weder bei den kommunalen Spitzenverbänden, die bereits bei der Ausarbeitung des Regierungsentwurfs zur Mitarbeit herangezogen worden waren, noch bei den Sprechern im Landtag Verfechter. Es blieb lediglich bei der nicht weiter verfolgten Anregung zu prüfen, ob man nicht den Gemeinden in dem ehemals hessen-nassauischen Landesteil die Möglichkeit eröffnen solle, wahlweise auch die Magistratsverfassung einzuführen (3). Wie in allen übrigen Bundesländern gehörte damit auch in Rheinland-Pfalz die Magistratsverfassung mit zweifacher Willensbildung der Vergangenheit an. Nicht übersehen werden darf aber an dieser Stelle, daß das deutsche Gemeindeverfassungsrecht auch heute noch eine Form der Magistratsverfassung kennt, in der der Magistrat als kollegiales Organ darauf beschränkt ist, die Beschlüsse der Gemeindevertretung auszuführen und die laufenden Verwaltungsgeschäfte zu besorgen, ihm ein Zustimmungsrecht jedoch genommen ist (4). Diese sog. unechte Spielart der Magistratsverfassung hatte aber in keiner der heute zu Rheinland-Pfalz gehörenden Städte gegolten, und es waren bei der Schaffung des Selbstverwaltungsgesetzes auch keine Bestrebungen ersichtlich, einen solchen kollegialen Gemeindevorstand einzuführen. In der jüngsten Zeit haben

(1) Landtagsdrucksache Abt.II, Nr.290, S.405 ff.

(2) Kraus, Die Bürgermeisterverfassung in Rhld.-Pfalz, HBKWP I, S.342.

(3) Abg.Hartmann, Landtagsdrucksache Abt.I, 1948, Nr.28, S.660.

(4) So die heutige Gemeindeverfassung in Hessen und den Städten Schleswig-Holsteins.

sich zwar die Befürworter dieses Verfassungstyps auch in Rheinland-Pfalz vermehrt, jedoch soll hierauf erst im Zusammenhang mit der Darstellung des Gemeindevorstandes eingegangen werden.

b) Die starke Berücksichtigung historischer Gegebenheiten und Traditionen, die das Gesetzgebungsverfahren kennzeichnete, führte ferner fast zwangsläufig dazu, den Bürgermeister mit der Funktion eines der Gemeindevertretung gegenüberstehenden zweiten Gemeindeorgans zu betrauen, dem die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung sowie die Besorgung der Geschäfte der laufenden Verwaltung oblagen. Diese dualistische Form der Gemeindeverfassung mit Funktionentrennung entsprach völlig dem früheren Gemeinderecht Rhein Hessens und der Rheinprovinz. Sie war aber auch mit der sog. Gemeinderatsverfassung der Pfalz, insbesondere mit deren tatsächlicher Handhabung eng verwandt. Nicht zu Unrecht wurde schon während der Zeit der Weimarer Republik behauptet, die süddeutsche Ratsverfassung komme praktisch auf die preußische Bürgermeisterverfassung heraus (1). Zwar waren in der Pfalz die Funktionen der Gemeindevertretung und des Gemeindevorstandes dem Prinzip nach in einem einzigen Organ vereinigt gewesen; den Bürgermeister als selbständiges Gemeindeorgan neben der Gemeindevertretung kannte das damalige Recht nicht. Wie aber im geschichtlichen Teil bereits dargelegt worden ist, bedeutete dies kaum einen Unterschied in der Verwaltungsführung. Auch das frühere bayerische Gemeindeverfassungsrecht konnte auf eine Verwaltungsspitze nicht verzichten, die in der Person des ersten Bürgermeisters, des Vorsitzenden des Gemeinderats, gefunden wurde. Er bereitete die Sitzungen des Rates vor, führte dessen Beschlüsse aus und erledigte die laufenden Verwaltungsgeschäfte (Art. 17 GO). Daß er dabei nicht als Organ der Gemeinde, sondern als Beauftragter des Gemeinderats und dessen Vollzugsorgan handelte, war letztlich nur von theoretischer Bedeutung und wirkte sich auf den täglichen Ablauf der Gemeindeverwaltung nicht aus. Hinzu kam, daß in einzelnen Angelegenheiten (Beanstandungsrecht, Auftragsangelegenheiten) der erste Bürgermeister auch damals schon unmittelbar für die Gemeinde handelte, er somit in begrenztem Umfang auch rechtlich die Funktionen eines zweiten Gemeindeorgans ausübte. Es bedeutete daher für den pfälzischen Landesteil keine Abkehr von dem gewohnten Rechtszustand, als das rheinland-pfälzische Selbstverwaltungsgesetz noch einen Schritt weiter ging und den Bürgermeister uneingeschränkt als zweites Organ der Gemeindevertretung gegenüberstellte. Der Gesetzgeber beschritt damit zugleich den Weg, den später auch Bayern

(1) v. Leyden, Wandlungen im Gemeinderecht, a.a.O., S. 327.

und Baden-Württemberg gingen, indem sie in ihren ehemals monistischen Gemeindeverfassungen nunmehr gleichfalls deutlich zwischen zwei selbständigen Gemeindeorganen unterschieden (1).

Ob neben der Berücksichtigung des ehemals im Bereich des heutigen Landes Rheinland-Pfalz am weitesten verbreiteten Rechts auch andere Erwägungen für die dualistische Form der Gemeindeverfassung gesprochen haben, läßt sich aus den zugängigen Gesetzesmaterialien nicht entnehmen. Fest steht jedoch, daß die dualistische Verfassungsform, in der die Funktionen der maßgeblichen Willensbildung und der Vollziehung dieses Willens sowie die sonstige laufende Verwaltung auf zwei verschiedene Organe verteilt sind, der Bevölkerung größeren Schutz vor einer obrigkeitlichen Verwaltungsführung bietet. Diese Tatsache macht auch das allerdings fehlgehende Bemühen verständlich, aus obersten Grundsätzen demokratischer, rechtsstaatlicher Ordnung auch für das Gemeindeverfassungsrecht einen Zwang zur Gewaltenteilung abzuleiten (2).

c) Die grundlegende Entscheidung des Gesetzgebers für die dualistische Gemeindeverfassung hat in der ersten Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes in folgenden Bestimmungen ihren Ausdruck gefunden, die wegen ihrer besonderen Bedeutung im Wortlaut wiedergegeben seien: "Organe der Gemeinde sind die Gemeindevertretung und der Gemeindevorstand" (§ 22 Abs.1 GO); "die Gemeindevertretung beschließt über alle Gemeindeangelegenheiten, soweit sie nicht dem Bürgermeister oder einem Gemeindeausschuß überwiesen werden" (§ 26 GO); "Gemeindevorstand ist der Bürgermeister, der mit den Beigeordneten die Gemeinde nach den Vorschriften dieses Gesetzes und den Beschlüssen der Gemeindevertretung verwaltet" (§ 22 Abs.3 GO); "die Gemeindevertretung darf ihre Beschlüsse in keinem Falle an Stelle des hierzu allein berufenen Bürgermeisters selbst ausführen" (§ 27 Abs.1 GO). An dieser Grundlage der gesamten inneren Gemeindeverfassung haben die späteren Neufassungen und Überarbeitungen des Gesetzes nichts geändert. Lediglich einige unklare und zu Mißdeutungen Anlaß gebende Formulierungen sind zwischenzeitlich verbessert worden. So hat der Gesetzgeber die wiederholt gerügte Fassung des § 26 GO 48 (3) berichtigt und bestimmt, daß die Gemeindevertretung be-

-
- (1) Art.29 bayr. GO; § 23 Abs.1 b.-w. GO; Gönnerwein, Gemeinderecht, S.318 ff.
- (2) v.Mangoldt-Klein, GG, 1.Bd., S.703; v.Hoffmann, DÖV 1954, 326 ff.; dagegen Jansen, DÖV 1954, 328 ff.
- (3) Kraus, a.a.O., HBKWP I, S.342.

schließt, soweit sie die Beschlußfassung nicht einem Ausschuß übertragen hat oder der Bürgermeister zuständig ist (§ 34 Abs.1 GO 64). Damit wird die Zuständigkeit der Ausschüsse kraft Delegation von der gesetzlichen Zuständigkeit des Bürgermeisters auf Grund seiner Organstellung (§ 47 GO 64) klar geschieden. Auch die wenig glückliche Fassung des § 22 Abs.3 GO 48, wonach der Bürgermeister "mit den Beigeordneten" die Gemeinde verwaltet, wurde schon bei der ersten Neufassung des Gesetzes geändert. Die Beigeordneten sollten niemals, wie man nach der ursprünglichen Fassung aber hätte annehmen können, mit dem Bürgermeister ein Kollegium bilden. Das wäre letztlich auf die nicht beabsichtigte Einführung der unechten Magistratsverfassung hinausgelaufen. Die Beigeordneten waren vielmehr von Anfang an, genau wie heute (§ 28 Abs.3 GO 64), dem Bürgermeister zu seiner Unterstützung und Vertretung beigegeben (§ 39 S.2 GO 48) und an seine Weisungen gebunden, wenn sie für die Gemeinde tätig wurden. Es diente mithin der Klarstellung, daß die mißverständliche Erwähnung der Beigeordneten im Zusammenhang mit der Festlegung des Aufgabenbereichs des Bürgermeisters bald wieder entfiel (§ 23 Abs.3 GO 54). Schließlich konnte auch auf eine § 27 Abs.1 GO 48 entsprechende Bestimmung verzichtet werden, weil aus § 22 Abs.3 GO 48 (heute § 28 Abs.3 GO) bereits eindeutig hervorging, daß die Ausführung der von der Gemeindevertretung gefaßten Beschlüsse ausschließlich dem Bürgermeister obliegt.

Das Gesetz hat somit im Grundsätzlichen eine klare Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den beiden Gemeindeorganen, der Gemeindevertretung und dem Bürgermeister, getroffen. Die Gemeindevertretung hat danach über alle bedeutsamen Gemeindeangelegenheiten zu beschließen; sie bestimmt die Entwicklung der Gemeinde und lenkt die örtliche Verwaltung. Dem Bürgermeister hingegen kommt die ausführende Funktion zu, d.h. er hat in eigener Kompetenz die Beschlüsse der Gemeindevertretung zu verwirklichen, die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die keiner besonderen Beratung in der Gemeindevertretung bedürfen, zu besorgen und die Verfügungen der Aufsichtsbehörde auszuführen. Dementsprechend vertritt er allein die Gemeinde nach außen (§§ 46 GO 48, 50 GO 54 und 47 GO 64).

Die Bedeutung der Gemeindevertretung innerhalb eines demokratischen Gemeindeverfassungssystems braucht an dieser Stelle nicht besonders betont zu werden. Die tragende Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung ist die intensive Mitarbeit der Bürgerschaft und ihrer Repräsentanten, also der von der Bürgerschaft gewählten Gemeindevertretung, an dem Geschick der Gemeinde. In jeder Gemeindeverfassung wird deshalb der Gemeindevertretung die Schlüsselstellung zufallen müssen. Es würde einem elementaren Grundsatz demokra-

tischer Selbstverwaltung widersprechen, wenn ein anderes als das von der Bürgerschaft unmittelbar gewählte und diese repräsentierende Organ wichtige Gemeindeangelegenheiten verbindlich regelte. Nicht im gleichen Maße unangefochten sind hingegen die Stellung des Bürgermeisters als Gemeindevorstand und die ihm durch die Gemeindeverfassung zugewiesenen Kompetenzen. Vor allem die Zusammenfassung der gesamten Exekutive in der Hand einer einzigen Person gab immer wieder Anlaß zu kritischen Überlegungen. Dennoch dürfte diese Regelung sich bewährt haben, was auch daraus zu ersehen ist, daß der Gesetzgeber bei der sehr gründlichen Überarbeitung des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1964 an dem bürokratischen Gemeindevorstand festhielt. Die Zusammenfassung der gesamten Exekutive in der Hand des Bürgermeisters vermeidet eine Zersplitterung der Verwaltungstätigkeit, wie sie bei der Verfassung mit kollegialem Gemeindevorstand leicht eintreten kann. Es ist ausgeschlossen, daß, solange der Bürgermeister von den ihm eingeräumten Befugnissen Gebrauch macht, mehrere Personen durch einander nicht entsprechende Entscheidungen und Handlungen die ausführende Verwaltungstätigkeit behindern oder Auseinandersetzungen über irgendwelche rein technischen Fragen die erforderlichen Maßnahmen verzögern. Dem Bürgermeister selbst wird zum Nutzen der Gemeinde die Möglichkeit zur Entwicklung starker persönlicher Initiative gegeben, ist er doch nicht durch den Zwang gehemmt, mit anderen Übereinstimmung suchen zu müssen. Er kann vielmehr seine ganze Tatkraft auf die ihm zur Ausführung übertragenen Aufgaben richten. Die immer wieder beschworene Gefahr eigenwilliger, den Beschlüssen und Vorstellungen der Gemeindevertretung nicht entsprechender Verwaltungsführung ist trotz dieser gewichtigen Stellung des Bürgermeisters gering. Das Gesetz hat dem vorgebeugt, indem es die Gemeindevertretung als das maßgebliche Gemeindeorgan damit betraute, die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten durch den Bürgermeister zu überwachen und sich jederzeit über die Ausführung des Haushaltsplans und ihrer Beschlüsse zu unterrichten (§ 27 GO 48, § 29 GO 54, § 34 GO 64).

2. Verklammerung von Gemeindevertretung und Gemeindevorstand

a) In allen Gemeindeverfassungen, die vom Prinzip her die Gemeindevertretung auf die Lenkung der Gemeinde im Wege der Beschlußfassung beschränken, die Ausführung dieser Beschlüsse und die sonstige laufende Gemeindeverwaltung aber dem zweiten Gemeindeorgan, dem Gemeindevorstand, zuweisen, stellt sich die Frage nach einer möglichst fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen Gemeindevertretung und Gemeindevorstand. Eine erfolg-

reiche Gemeindeverwaltung ist eben nur dann gewährleistet, wenn beide Organe in ihrem Wirken auf dasselbe Ziel hin gerichtet sind. Einer solchen gedeihlichen Zusammenarbeit wäre es vielfach hinderlich, wenn die Funktionskreise der beiden Organe streng voneinander getrennt wären. Bürgermeister und Gemeindevertretung sind beide Verwaltungsorgane, die mit der Regelung der örtlichen Angelegenheiten betraut sind, wobei der Bürgermeister jedoch an die Beschlüsse der Gemeindevertretung gebunden ist. Diese Abhängigkeit in allen bedeutsamen Angelegenheiten von Beschlüssen, die diese Angelegenheiten regeln, läßt es nicht zu, das Verhältnis von Gemeindevorstand und Gemeindevertretung ähnlich distanziert wie zwischen Regierung und Parlament auszugestalten. Sollen bei der Verwirklichung der beschlossenen Maßnahmen nicht ständig Schwierigkeiten auftreten, so muß das ausführende Organ gewisse Einwirkungsmöglichkeiten auf die Beschlußfassung haben. Es würde sonst immer wieder der Fall eintreten, daß die Gemeindevertretung, die, da ihr die tägliche Verwaltungspraxis fehlt, in diesen Fragen weniger Erfahrung besitzt, Beschlüsse faßt, die in dieser Form nicht durchführbar sind. Vom Bürgermeister wird und muß ferner regelmäßig die Initiative zu notwendigen Maßnahmen ausgehen, hat er doch durch seine tägliche Arbeit ununterbrochen die Verwaltungsprobleme vor Augen. Die Gemeindevertretung, zusammengesetzt aus anderweitig berufstätigen Mitgliedern, wird häufig nicht in der Lage sein, diese Probleme rechtzeitig genug zu erkennen und die erforderlichen Maßnahmen zu beschließen. Auch diese Initiative würde vielfach nicht zu den notwendigen Entscheidungen führen, wenn die Tätigkeitsbereiche der beiden Gemeindeorgane streng voneinander getrennt wären.

Wird die Gemeindevertretung allein auf die beschließende Funktion beschränkt, so besteht die Gefahr, daß die Bedeutung der Gemeindevertretung in der Verwaltung der Gemeinde hinter der des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten, des beamteten Elements, zurückbleibt. Die Masse der Bürger wird kaum einmal Berührungspunkte zur Gemeindevertretung erlangen. Für sie wird die Gemeindeverwaltung allein durch die Gemeindebürokratie repräsentiert, die ständig in ihrem beruflichen und privaten Leben in Erscheinung tritt, indem sie die Maßnahmen verwirklicht, die die Gemeindevertretung beschlossen hat. Diese gewichtige Stellung in den Augen der Öffentlichkeit, der notwendige erhebliche Einfluß auf die Beschlußfassung der Gemeindevertretung und damit auf das Gemeindegeschick sowie das Gefühl weitgehender persönlicher Unabhängigkeit könnten manchen Bürgermeister dazu verleiten, die Mitarbeit der Gemeindevertretung gering zu schätzen und zu einer gewisse selbstherrliche Züge tragenden Verwaltungsführung zu gelangen. Um dem zu begegnen, mußte der Gesetzgeber umgekehrt Wege finden, die Gemeindevertretung auch an der

Ausführung ihrer Beschlüsse, der Gemeindeexekutive, zu beteiligen. Als Mittel boten sich hier u.a. sog. Verwaltungsausschüsse der Gemeindevertretung und gewisse Befugnisse bei der Geschäftsverteilung und Stellenbesetzung an. Geschäftsverteilung und Anstellung der Gemeindebediensteten fallen bei scharfer Funktionentrennung allein in die Zuständigkeit des Bürgermeisters als Leiters der Gemeindeverwaltung, werden dadurch doch die laufende Verwaltungsarbeit und die Durchführung der Gemeinderatsbeschlüsse gesichert. Liegen diese Befugnisse jedoch ganz oder zum Teil bei der Gemeindevertretung, so hat sie es in der Hand, dem Wachsen einer der Gemeindevertretung gegenüberstehenden, allein dem Bürgermeister genehmen Gemeindebürokratie entgegenzuwirken.

Wie hat nun das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht die eine erfolgreiche Gemeindearbeit sichernde Verklammerung zwischen Gemeindevorstand und Gemeindevertretung herbeigeführt?

b) Der notwendige Einfluß des Gemeindevorstandes auf die Gemeindevertretung wurde erreicht, indem man, der rheinischen und hessischen Tradition folgend (1), dem Bürgermeister als dem Leiter der ausführenden Verwaltung zugleich den Vorsitz in der Vertretungskörperschaft übertrug (§ 30 Abs.1 GO 48). Dies gibt ihm in den Sitzungen der Gemeindevertretung eine bedeutend stärkere Stellung, als sie irgendein anderes Gemeinderatsmitglied innehat. Als Vorsitzender des Rates leitet er dessen Sitzungen und hat dadurch einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf den Ablauf der Beratungen. Er trägt die Angelegenheiten vor, über die beraten werden soll, und da er die Sitzungen vorbereitet hat (§ 46 Nr.2 GO 48), mithin über den Beratungsstoff am eingehendsten unterrichtet ist, wird es ihm in der Regel gelingen, seine Vorstellungen und Bedenken so vorzutragen, daß, sofern sie nur einigermaßen begründet sind, eine Entscheidung in seinem Sinne wahrscheinlich wird. Diese Personalunion von verantwortlichem Leiter der Gemeindeverwaltung und Vorsitzendem der Gemeindevertretung, ein Charakteristikum der echten Bürgermeisterverfassung, ist für ein reibungsloses Funktionieren des Einkammersystems von erheblicher Bedeutung, wird doch durch die enge Verbindung von Stadtvorstand und Gemeindevertretung die Einheit und Geschlossenheit der örtlichen Verwaltung gesichert. Eine Trennung des Bürgermeisters von der Gemeindevertretung würde leicht dazu führen, daß die wirksamsten Kräfte der Gemeindeverwaltung, statt zusammenzugehen, auseinanderstreben.

(1) §§ 36 StO, 63 GO i.V.m. § 3 Ges. vom 27.12.1927; Art.32, 34 hess. GO.

Diese Erwägungen gelten gleichermaßen für die Regelung des Vorsitzes in den Gemeindeausschüssen. Es ist daher zu begrüßen, daß das Gesetz in seiner jetzigen Fassung auch in diesen Ausschüssen dem Bürgermeister oder dem ihn vertretenden Beigeordneten zwingend den Vorsitz zuweist (§ 46 Abs. 4 S. 3 GO 64). Der Regierungsentwurf zum Selbstverwaltungsgesetz vom 10. 3. 1948 hatte vorgeschlagen, die Vorsitzenden der die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorbereitenden Ratsausschüsse aus der Mitte dieser Ausschüsse wählen zu lassen. Der Hauptausschuß des Landtags hielt jedoch auch in diesem Falle an der Verklammerung zwischen Gemeindevertretung und Gemeindevorstand fest, indem er wie bei den Verwaltungsausschüssen auch hier den Bürgermeister grundsätzlich zum Ausschußvorsitzenden bestimmte (§ 49 Abs. 2 Nr. 2 GO 48, § 52 Abs. 4 GO 54). Nur soweit der Bürgermeister auf den Vorsitz verzichtete und sich auch nicht durch einen Beigeordneten vertreten ließ, konnte die Gemeindevertretung den Vorsitz einem Ratsmitglied übertragen, das entweder von ihr selbst oder dem Ausschuß bestimmt wurde (1). Eine Ausnahme gilt auch heute noch lediglich für den Rechnungsprüfungsausschuß (§§ 100 GO 48, 107 GO 54, 110 GO 64), in dem stets ein Ratsmitglied den Vorsitz führte. Da die Rechnungsprüfung eine notwendige Vorstufe zu der Beschlußfassung über die Entlastung des Bürgermeisters bildet, ergibt sich hier die Trennung von Gemeindevorstand und Gemeindevertretung ohne weiteres aus der besonderen Aufgabe dieses Ausschusses. In den Verwaltungsausschüssen, der bis zum Jahre 1964 von den Ratsausschüssen unterschiedenen zweiten Art von Gemeindeausschüssen, führte der Bürgermeister immer den Vorsitz; die Möglichkeit, auch einem Ratsmitglied den Vorsitz zu übertragen, kannte das Gesetz nicht (§§ 50 Abs. 3 GO 48, 53 Abs. 4 GO 54). Die jüngste Neufassung des Gesetzes, durch die die bisherige Unterscheidung zwischen Rats- und Verwaltungsausschüssen aufgegeben wurde, übernahm diese Regelung. Vorsitzender der Gemeindeausschüsse ist kraft seines Amtes der Bürgermeister (§§ 46 Abs. 4 S. 3, 37 Abs. 1 S. 1 GO 64).

c) Herrschte über die Frage des Vorsitzes in der Gemeindevertretung von vornherein Übereinstimmung zwischen Parlament, Regierung und den kommunalen Spitzenverbänden, so gingen die Ansichten über die Gewährung eines Stimmrechts für die Bürgermeister und Beigeordneten erheblich auseinander. Entgegen dem früheren Recht in der Rheinprovinz, Hessens und der Pfalz ließ der Regierungsentwurf des Jahres 1948 dem Bürgermeister und den Beigeordneten ausnahmslos kein Stimmrecht zukommen (§ 30). Zur Begründung wurde auf

(1) Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, Anm. 5 zu § 52 GO; Gönnewein, Gemeinderecht, S. 295.

die notwendige klare Trennung der Funktionen der beiden Gemeindeorgane verwiesen (1). Die dem Parlament bei der zweiten Beratung vorliegende Gesetzesvorlage des Hauptausschusses erkannte Bürgermeister und Beigeordneten hingegen dann ein volles Stimmrecht zu, wenn sie gewählte Mitglieder der Gemeindevertretung waren (2). Der Städteverband wandte sich in mehreren Eingaben jedoch auch gegen diese Regelung. Er wünschte für die Bürgermeister kraft Amtes ein uneingeschränktes Stimmrecht, für die Beigeordneten forderte er ein solches in Angelegenheiten ihres Dezernats. Als Begründung gab er an, daß allein das Stimmrecht in den Ratssitzungen diese leitenden Gemeindebeamten in die Lage setze, die Verantwortung für die in erster Linie von ihnen eingebrachten Ratsvorlagen zu übernehmen; die Möglichkeit, daß dadurch unter Umständen einmal die Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung entscheidend verändert werden können, sei demgegenüber von untergeordneter Bedeutung (3). Schließlich setzten sich in dieser zu den meistdiskutierten Problemen der Gemeindeordnung zählenden Frage im wesentlichen doch die Vertreter der überkommenen Regelung durch. Dem Bürgermeister erwuchs danach allein aus seiner Eigenschaft als Gemeindevorstand, unabhängig von einer Mitgliedschaft in der Gemeindevertretung, volles Stimmrecht zu, den Beigeordneten nur dann, wenn sie als gesetzliche Vertreter des Bürgermeisters den Vorsitz in der Gemeindevertretung führten oder wenn sie gewählte Mitglieder dieser Körperschaft waren (§ 30 Abs.1 GO 48). Diese Entscheidung des damaligen Gesetzgebers blieb im Grundsätzlichen bis heute unverändert in Kraft (§§ 32 Abs.1 GO 54, 37 Abs.1 GO 64). Ein im Zuge der jüngsten Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes gestellter Antrag der FDP-Fraktion (1), wonach, um Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung zu vermeiden, nur den Bürgermeistern Stimmrecht zustehen solle, die gewählte Mitglieder der Gemeindevertretung seien, fand im Landtag keine Zustimmung. Das Parlament beließ es, dem Vorschlag des Hauptausschusses folgend, bei der bisherigen Regelung. Diese Entscheidung ist zu begrüßen. Da die Bürgerschaft von den leitenden Beamten der Gemeinden die erforderlichen Initiativen erwartet und sie, wie die Erfahrung immer wieder zeigt, letztlich für die Entwicklung einer Gemeinde verantwortlich macht, muß man sie auch in die Lage versetzen, sich mit der Kraft

(1) Landtagsdrucksache Abt.II, 1948, Nr.290, S.428.

(2) Landtagsdrucksache Abt.II, 1948, Nr.382, S.536.

(3) Vgl. Schreiben des Städteverbandes Rheinland-Pfalz vom 13.4.1948 an den Landtag von Rheinland-Pfalz (unveröffentlicht).

(4) Landtagsdrucksache Abt.II, 1964, Nr.256.

ihrer ganzen Persönlichkeit für die von ihnen angeregten Beschlüsse einzusetzen. Das Stimmrecht darf ihnen dann nicht vorenthalten werden.

Für die Beigeordneten brachte allerdings § 48 Abs. 2 GO 1964 eine Einschränkung. Künftig können in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern Beigeordnete nicht mehr Mitglied der Gemeindevertretung sein, so daß in Gemeinden dieser Größenordnung an die Wahl zum Beigeordneten ein Verlust des Stimmrechts geknüpft ist (1). Diese Unvereinbarkeit des Beigeordnetenamts mit der Stellung eines Ratsmitglieds scheint bei oberflächlicher Betrachtung aus dem früheren hessischen Gemeinderecht übernommen, wo Beigeordnete ausnahmslos nicht zugleich Ratsmitglieder sein konnten (Art. 6 Abs. 2 Nr. 1, 77, § 4 hess. KommunalwahlG vom 7.10.1925). Dennoch lagen den beiden Regelungen verschiedene Motive zugrunde. Das frühere hessische Gemeinderecht wollte die Stellung der Beigeordneten in der ausführenden Gemeindeverwaltung betonen und herausheben, indem es sie scharf von der Gemeindevertretung trennte. Mit der Wahl zum Beigeordneten erlosch ihr Stimmrecht nicht, sondern es blieb wie bei dem Bürgermeister in vollem Umfang erhalten. Das damalige hessische Recht ging sogar noch einen Schritt weiter, indem es bestimmte, daß einem Beigeordneten auch dann Stimmrecht in der Gemeindevertretung zukommen sollte, wenn er ihr vor seiner Wahl nicht als Mitglied angehört hatte. Das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht bezweckte mit dieser Inkompatibilitätsbestimmung hingegen gerade den Fortfall des Beigeordnetenstimmrechts, um sie nicht weiterhin dem Widerstreit zwischen ihrer Stellung als weisungsunabhängiges Ratsmitglied und ihrer Eigenschaft als an die Weisungen des Bürgermeisters gebundener Gemeindebeamter auszusetzen. Städteverband und Landkreistag, die die heutige Regelung anstrebten, hatten in ihrer Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Jahres 1962 vor allem auf den Fall verwiesen, daß ein Beigeordneter in der Sitzung der Gemeindevertretung zunächst die Auffassung der Verwaltung zu einem Tagesordnungspunkt weisungsgemäß vertritt und sich dann anschließend in seiner Eigenschaft als Ratsmitglied gegen diese Ansicht wendet und entsprechend abstimmt (2). Gegenüber diesem die reibungslose und vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Gemeindeverwaltung gefährdenden Mißstand verloren die Argumente, die für eine Beibehaltung des bisherigen Zustands sprachen, an Gewicht. So wird es in Gemeinden über 10.000 Einwohner bei einigem Bemühen durchaus mög-

(1) Der Hauptausschuß des Landtags, der diese Bestimmung in die Gesetzesvorlage eintrug, zog die Grenze zunächst bei 5.000 Einwohnern (vgl. Landtagsdrucksache Abt. II, 1964, Nr. 211, S. 1145).

(2) Siehe Anlage zum Schreiben vom 10.5.1962, S. 12 f.

lich sein, geeignete Persönlichkeiten zu finden, die als Sprecher der Fraktionen in Betracht kommen, wenn die Beigeordneten für diese Aufgabe ausfallen. Die Beigeordneten müssen auch nicht zwangsläufig ihren politischen Einfluß in der Gemeindevertretung verlieren, können sie doch, auch wenn sie nicht mehr Mitglied der Gemeindevertretung sind, weiterhin innerhalb der Fraktionen und durch diese in der Gemeindevertretung wirken. Wenn die Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1964 im übrigen auch eine Stärkung der Stellung der Beigeordneten brachte, so braucht die Beschränkung ihres Stimmrechts in Gemeinden über 10.000 Einwohner dennoch nicht zu verwundern. Das Stimmrecht der Beigeordneten in der Gemeindevertretung war schon immer umstritten, brachte es doch nach Ansicht seiner Gegner der Verwaltung, vor allem dann, wenn Bürgermeister und Beigeordnete bei gewissen grundsätzlichen Vorlagen geschlossen abstimmten, worum jeder Bürgermeister natürlich nach besten Kräften bemüht war, eine zu starke Position gegenüber der Gemeindevertretung (1). Die Verhinderung einer solchen Verwaltungsfraktion mag letztlich auch noch mit entscheidend gewesen sein, daß im Landtag volle Einmütigkeit in dieser Frage erreicht werden konnte.

Die in früheren Gemeindeordnungen enthaltenen Vorschriften, daß bei Stimmengleichheit in der Gemeindevertretung die Stimme des Bürgermeisters stets oder in gewissen Fällen den Ausschlag gibt (§§ 36 StO, 63 GO i.d.F. des Ges. v. 27.12.1927, Art.37 Abs.3 hess.GO), sind in die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung nicht mehr übernommen worden. Hierin sah man einen zu starken Eingriff in die Befugnisse der von der Bürgerschaft gewählten Gemeindevertretung, des zur Willensbildung grundsätzlich zuständigen Organs.

Ähnliche Erwägungen waren auch dafür maßgebend, daß schon wenige Wochen nach dem Inkrafttreten des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1948 sich der Gesetzgeber zu einer ersten Änderung gezwungen sah. Das Stimmrecht der Bürgermeister, die nicht gewählte Mitglieder der Gemeindevertretung sind, ruht seitdem bei allen Beschlüssen, die sich auf die Wahl oder die Vorbereitung der Wahl des Bürgermeisters und der Beigeordneten beziehen (§ 30 Abs.1 S.2 GO i.d.F. des Ges. v. 11.12.1948 - GVBl. S.447). Verschiebungen der durch die Volkswahl geschaffenen Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung sollten in diesen Fällen ausgeschlossen sein, in denen die Einheitlichkeit der Gemeindeverwaltung kein Zusammenwirken von Gemeindevertretung und Gemeindevorstand verlangt, in denen vielmehr erst ein funktionsfähiger Gemeindevorstand gebildet werden soll. Es verdient daher Zustimmung, daß

(1) Kraus, Die Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, HKB WP I, S.343.

die jüngste Neufassung des Gesetzes das Stimmrecht des Bürgermeisters auch bei sonstigen Wahlen sowie bei der Festsetzung der Bezüge des Bürgermeisters und der Beigeordneten ausdrücklich aufhob (§ 37 Abs.3 GO 64) (1). Weniger einleuchtend ist jedoch, warum das Stimmrecht des Bürgermeisters nunmehr auch bei dem Erlaß von Gemeindevorschriften ruhen soll. Wenn Sinn und Zweck der engen organisatorischen Verbindung des Bürgermeisters als Gemeindevorstand mit der Gemeindevertretung darin liegt, die Einheit und Geschlossenheit der Gemeindeverwaltung zu sichern, die durch eine strenge Trennung von beschließendem und ausführendem Organ häufig gefährdet wäre, und man an dieser engen Verbindung auch weiterhin festhalten will, dann ist es unverständlich, warum der Gesetzgeber bei dem Erlaß von Vorschriften hiervon abgeht. Da die Stimme des Bürgermeisters überhaupt nur ins Gewicht fällt, wenn in der Gemeindevertretung selbst sich keine Mehrheit von wenigstens zwei Stimmen für eine vorgeschlagene Lösung findet, die Gemeindevertretung also in fast gleich große Lager gespalten ist (2), wäre es durchaus sachgerecht, wenn in diesen Fällen das Stimmrecht des Bürgermeisters erhalten geblieben wäre.

d) Eine besonders starke Eingriffsmöglichkeit in die Arbeit der Gemeindevertretung gibt das rheinland-pfälzische Gemeinderecht dem Bürgermeister schließlich mit dem sog. Beanstandungsrecht, d.h. der Befugnis und der Pflicht, Beschlüssen der Gemeindevertretung aus im Gesetz im einzelnen umschriebenen Gründen die Ausführung zu verweigern und eine erneute Beratung zu verlangen. Die Voraussetzungen der Ausübung dieses Rechts sind wörtlich aus der hessischen Gemeindeordnung vom 10.7.1931 (Art.25) übernommen worden. Ein Beschluß der Gemeindevertretung ist demnach dann zu beanstanden, wenn er die Befugnisse der Gemeindevertretung überschreitet, gesetz- oder rechtswidrig ist, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit verletzt oder wenn er Ausgaben genehmigt, für die keine haushaltsmäßige Deckung vorhanden ist (§ 37 GO 48, § 44 GO 64). Das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht kennt also nicht mehr wie das frühere preußische Recht in der Rheinprovinz die Möglichkeit, Beschlüsse auch deshalb anzusetzen, weil sie "dem Gemeinwohl wesentlich nachteilig" sind (§ 88 Abs.4 GO) oder "das Gemeindeinteresse verletzen"

-
- (1) Bei der Festsetzung der eigenen Bezügeruhte das Stimmrecht des Bürgermeisters bisher nach § 35 GO 54 (Sonderinteresse), der auf Bürgermeister und Beigeordnete entsprechende Anwendung fand (§ 32 Abs.5 GO 54). Die Neufassung brachte insoweit keine Änderung.
 - (2) Der Fall, daß alle Gemeinderatsmitglieder sich der Stimme enthalten, ist so außergewöhnlich, daß er hier unberücksichtigt bleiben kann.

(§ 53 Ziff. 2 StO). Ein so weitgehendes Beanstandungsrecht wäre auch kaum mit der Funktion der Gemeindevertretung als dem maßgeblichen Lenkungsorgan der Gemeinde zu vereinbaren. Im Rahmen der heutigen demokratischen Selbstverwaltung kann das Beanstandungsrecht des Bürgermeisters nur noch als Möglichkeit ausgestaltet werden, durch eine innergemeindliche Kontrolle ein Einschreiten der staatlichen Aufsichtsbehörde zu vermeiden. Wie diese aber auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt ist, worunter auch die Überwachung der Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften fällt, so dürfen auch dem Bürgermeister keine wesentlich weiterreichenden Befugnisse eingeräumt werden; das Schwergewicht der gemeindlichen Willensbildung läge sonst nicht mehr bei der von der Bürgerschaft gewählten und diese repräsentierenden Gemeindevertretung.

Beharrt die Gemeindevertretung auf ihrem Beschluß, so hat der Bürgermeister wie nach den früheren Gemeindeordnungen die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einzuholen (§ 37 S. 2 GO 48). Bedeutsam ist jedoch, daß jetzt entgegen dem Regierungsvorschlag des Jahres 1948 (1), der an das frühere hessische und preußische Recht anknüpfte, nur noch die Gemeindevertretung die von ihrer Auffassung abweichende Entscheidung der Aufsichtsbehörde angreifen kann, dem Bürgermeister hingegen im umgekehrten Fall eine Klagebefugnis versagt ist. Diese Regelung bringt zum Ausdruck, daß die Aufsichtsbehörde mit der Zurückweisung einer Beanstandung des Bürgermeisters keine diesem als einem Organ der Gemeinde gegebenen eigenen Rechte verletzt (2). Das Beanstandungsrecht nach § 37 GO 48 und der entsprechenden Bestimmungen der späteren Gemeindeordnungen dient eben lediglich der Selbstkontrolle der Gemeinde durch ein gemeindeeigenes Organ im Zusammenwirken mit der Kommunalaufsichtsbehörde und hat nur vorläufigen Charakter. Endgültig kann im Streitfall allein die Aufsichtsbehörde einen Beschluß der Gemeindevertretung wirkungslos machen. Diese Hilfsfunktion des Bürgermeisters hat

(1) Landtagsdrucksache Abt. II, 1948, Nr. 290, S. 411.

(2) Etwas anderes gilt dann, wenn der von dem Bürgermeister beanstandete und von der Aufsichtsbehörde bestätigte Beschluß der Gemeindevertretung selbst in den dem Bürgermeister gesetzlich zugewiesenen Funktionsbereich eingreift, die Gemeindevertretung z. B. Angelegenheiten der laufenden Gemeindeverwaltung rechtswidrig an sich zieht. In diesem Fall hat auch der Bürgermeister als rechtlich Betroffener eine gerichtliche Nachprüfungsmöglichkeit, etwa im Wege eines sog. kommunalen Verfassungstreits (vgl. Zuhorn-Hoppe, Gemeinde-Verfassung, S. 234 ff.).

der Gesetzgeber nicht zu einem Recht ausgestaltet, das irgendwelche Klagemöglichkeiten bietet. Bestätigt die Aufsichtsbehörde die Ansicht der funktionsgemäß zuständigen Gemeindevertretung, so muß der Bürgermeister dies anerkennen. Er kann den Beschluß, wenn er ihn weiterhin für rechtswidrig oder unwirtschaftlich hält, nicht im Klageweg bekämpfen.

Das Beanstandungsrecht des Bürgermeisters ist, wie rückblickend festgestellt werden kann, verglichen mit dem früheren Recht in der Rheinprovinz von erheblich geringerem Gewicht, kann doch ein Beschluß der Gemeindevertretung nur unter engeren Voraussetzungen ausgesetzt und, sofern die Aufsichtsbehörde ihn bestätigt, gerichtlich nicht weiter bekämpft werden. Dennoch sollte es in seinen Auswirkungen auch heute nicht unterschätzt werden. Allein die Tatsache, daß diese Bestimmung der Gemeindeordnung besteht und dem Bürgermeister die geschilderten Rechte gibt, hat in der Praxis zur Folge, daß viele Beschlüsse der Gemeindevertretung erst nach gründlicher Beratung und Erörterung aller bedeutsamen Gesichtspunkte zustande kommen, die andernfalls ohne großes Bedenken gefaßt worden wären. Das Wissen um die Beanstandungspflicht des Bürgermeisters wird die politische Beschlusskörperschaft immer wieder vor übereilten Beschlüssen bewahren, wenn der Bürgermeister auf die rechtlichen Mängel einer beantragten Entscheidung hinweist.

e) Die enge Verbindung des Bürgermeisters mit der Arbeit der Gemeindevertretung, wodurch ihm die betonte Stellung als Gegenpol zum Beschlussorgan der Gemeinde genommen worden ist, macht es auch verständlich, daß der Gesetzgeber dem Bürgermeister ohne Bedenken das sog. Eilentscheidungsrecht übertrug (§ 47 Abs. 2 GO 64). In dringenden Angelegenheiten, deren Erledigung nicht ohne Nachteil für die Gemeinde bis zu einer Sitzung der Gemeindevertretung aufgeschoben werden kann, entscheidet nun der Bürgermeister im Benehmen mit den Beigeordneten an Stelle der Gemeindevertretung. Die Rechte des eigentlich zuständigen Organs bleiben insoweit gewahrt, als die Gemeindevertretung die Entscheidung des Bürgermeisters in ihrer nächsten Sitzung aufheben kann, wenn durch ihre Ausführung nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Bestimmungen der §§ 101 Abs. 1 S. 3 GO 54, 104 Abs. 1 S. 3 GO 64 hinzuweisen, die den Bürgermeister ermächtigen, bei geringfügigen über- und außerplanmäßigen Ausgaben selbst die Zustimmung zur Leistung dieser Ausgaben zu erteilen. Abweichungen vom Haushaltsplan bedürfen im übrigen einer ausdrücklichen Zulassung durch die Gemeindevertretung. .

f) Umgekehrt ist aber auch der Gemeindevertretung in begrenztem Maß das Recht und die Möglichkeit gegeben, an der ausführenden Verwaltung teilzunehmen oder sie zu beeinflussen.

Die klarste Form der Durchbrechung der grundsätzlichen Aufgabenverteilung zwischen Gemeindevertretung und Gemeindevorstand fand sich in den Vorschriften über die Verwaltungsausschüsse (§§ 50 GO 48, 53 GO 54), einer Ausschußart, die heute mit der von ihr unterschiedenen Form des Ratsausschusses in dem einheitlichen Gemeindeausschuß aufgegangen ist (§ 46 GO 64). Danach konnte die Gemeindevertretung zur Verwaltung bestimmter Aufgaben und Einrichtungen sowie zur Erledigung einzelner Angelegenheiten Ausschüsse bilden, die Exekutivbefugnisse hatten. Es war vor allem nicht verwehrt, diesen Verwaltungsausschüssen auch Aufgaben aus dem gesetzlich umschriebenen Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters zu übertragen (1). Dies ergab sich eindeutig auch aus § 50 Abs.1 Ziff.1 GO 54, wonach der Bürgermeister die laufende Gemeindeverwaltung zu führen und die Anstalten der Gemeinde zu verwalten hat, soweit nicht besondere Verwaltungsausschüsse zuständig sind. Diese Verwaltungsausschüsse spielten in den Städten stets eine große Rolle und führten zu einer engen Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung, dem Gemeindevorstand und der bürgerschaftlichen Gemeindevertretung. Nach der neuen Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes hingegen sind Eingriffe in den gesetzlichen Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters, also Durchbrechungen der grundsätzlichen Aufgabenverteilung zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister, nicht mehr möglich. Gemeindeausschüsse können künftig nur noch gebildet werden, um die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten oder um über bestimmte Angelegenheiten aus dem Aufgabenbereich der Gemeindevertretung bereits entscheidende Beschlüsse zu fassen (§ 46 Abs.1 GO 64). Es wird also nur noch zwischen einer vorbereitenden und einer beschließenden Funktion der Ausschüsse entschieden, nicht aber kann ein Gemeindeausschuß mit Angelegenheiten der allein dem Bürgermeister zustehenden ausführenden Verwaltung betraut werden. Dies zeigt auch die geltende Umschreibung des Aufgabenkreises des Bürgermeisters; die Besorgung der laufenden Gemeindeverwaltung zählt heute ohne jede Einschränkungsmöglichkeit durch etwa bestellte Gemeindeausschüsse zu den Aufgaben, die allein von dem Bürgermeister wahrgenommen werden (§ 47 Abs.1 Nr.1 GO 64). Es ist daher nicht verständlich, daß die Begründung des Regierungsvorschlags, der vom Landtag insoweit unverändert über-

(1) Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, S.173.

nommen worden ist, ausführt, durch diese Neufassung des Rechts der Gemeindeausschüsse habe sich gegenüber dem früheren Recht nichts geändert (1). Als Neuerung ist vielmehr festzuhalten, daß nunmehr auch den Gemeindeausschüssen keine größeren Befugnisse zukommen, als sie die Gemeindevertretung insgesamt hat. Wie früher die Gemeindevertretung dem Bürgermeister die gesamte laufende Verwaltung und die Ausführung ihrer Beschlüsse überlassen mußte, so kann heute auch ein Gemeindeausschuß nicht in diesen Bereich eingreifen. Auch in Rheinland-Pfalz ragen die Gemeindeausschüsse damit nicht mehr über die Funktion eines Ausschusses der Gemeindevertretung hinaus (2).

g) Kann die Gemeindevertretung den Bürgermeister in der ihm gesetzlich zugewiesenen Funktion als ausführendes Gemeindeorgan künftig nicht mehr beschränken, so hat sie doch weiterhin die Befugnis, die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten durch den Bürgermeister zu überwachen (§§ 27 Abs.2 GO 48, 29 Abs.2 GO 54, 34 Abs.2 GO 64). Zu diesem Zweck kann sie jederzeit Unterrichtung über die Ausführung des Haushaltsplans und ihrer Beschlüsse verlangen (§ 34 Abs.2 S.2 GO 64). Die bisherigen Fassungen des Selbstverwaltungsgesetzes kannten ein so weitgehendes Überwachungsrecht nicht. Gemeindetag und Städteverband hatten daher auch angeregt, das Unterrichtsrecht nicht auf die Ausführung des Haushaltsplans zu erstrecken, sondern die Einhaltung des Haushaltsplans allein im Wege der jährlichen Rechnungsprüfung (§§ 109 ff. GO 64) zu überwachen (3). Bedeutsam ist ferner, daß nunmehr schon auf Verlangen eines Drittels der Ratsmitglieder der Bürgermeister Akten über Angelegenheiten, die der Beschlußfassung der Gemeindevertretung unterliegen - mit Ausnahme der Steuer- und Personalakten -, dieser, einem von ihr gebildeten Ausschuß oder einzelnen von ihr beauftragten Ratsmitgliedern zur Einsicht vorlegen muß (§ 34 Abs.2 S.3 GO 64). Um der Gemeindevertretung diese Kontrolle in vollem Umfang zu ermöglichen, hat die letzte Fassung des Gesetzes den Bürgermeister ferner noch zu einer umfassenden Unterrichtung der Gemeindevertretung verpflichtet. Gemäß § 47 Abs.5 GO 64 muß der Bürgermeister der Vertretungskörperschaft alle wichtigen Angelegenheiten, die den Aufgabenbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung berühren, insbesondere die Ergebnisse überörtlicher Prüfungen, mitteilen.

Im Gegensatz zu einigen anderen Bundesländern (4) gibt das rheinland-pfäl-

(1) Landtagsdrucksache Abt.II, 1963, Nr.43, S.376 f.

(2) Zum früheren Recht vgl. Gönnenwein, Gemeinderecht, S.300 Anm.63.

(3) Anlage zum Schreiben vom 10.5.1962, S.9.

(4) §§ 54, 72 GO f. Schleswig-Holstein; §§ 76, 79 Abs.6 hess.GO.

zische Gemeindeverfassungsrecht der Gemeindevertretung aber nicht das Recht, den Bürgermeister durch Abwahl vorzeitig aus seinem Amt abzurufen, wenn sie mit seiner Verwaltungsführung oder nach einer Änderung der Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung allein mit seiner Person nicht mehr einverstanden ist (1). Bei der jüngsten Neufassung des Gesetzes sind während der Beratungen des Hauptausschusses zwar Bestrebungen sichtbar geworden, der Gemeindevertretung auch in Rheinland-Pfalz eine solche Befugnis einzuräumen. Sie fanden jedoch keine Verwirklichung.

h) Einwirkungsmöglichkeiten der Gemeindevertretung auf die Gemeindeexekutive, den Gemeindevorstand und die Gemeindebürokratie, wurden aber in einer Anzahl weiterer Bestimmungen geschaffen, die sich vornehmlich mit der Organisation der Gemeindeverwaltung befassen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Einfluß, der der Gemeindevertretung auf die Geschäftverteilung zwischen Bürgermeister und Beigeordneten eingeräumt worden ist. Die beiden ersten Fassungen des Selbstverwaltungsgesetzes gingen noch davon aus, daß die Geschäftverteilung grundsätzlich dem Bürgermeister als dem Leiter und der Spitze der Gemeindeverwaltung zustehe (§§ 47 GO 48, 51 GO 54). Er hatte lediglich vorher die Gemeindevertretung über die beabsichtigte Aufgabenverteilung anzuhören, war aber an deren Ansichten nicht gebunden. Nur in kleineren Gemeinden (2) bedurfte die Übertragung bestimmter Geschäftszweige auf Beigeordnete der Zustimmung der Gemeindevertretung. Ausschlaggebend für diese aus der früheren hessischen Gemeindeordnung (Art.48) übernommene Regelung war wohl die Auffassung, daß in kleineren Gemeinden die Aufteilung der Geschäfte auf Bürgermeister und Beigeordnete grundsätzlich nicht erforderlich sei, daher die Gemeindevertretung bei einer solchen außergewöhnlichen Maßnahme mitwirken müsse. Der Regierungsentwurf des Jahres 1962 schaltete die Gemeindevertretung dann jedoch stets mitbestimmend ein, wenn der Bürgermeister die Bearbeitung einzelner Zweige der Verwaltung zwischen sich und die Beigeordneten aufteilen wollte; nur mit ihrer Zustimmung sollte dies künftig möglich sein. Obwohl die kommunalen Spitzenverbände hierin einen zu weitgehenden Eingriff in die Verwaltungskompetenz des Bür-

-
- (1) Die Amtszeit eines ehrenamtlichen Bürgermeisters endet jedoch dann, wenn die Wahl der Gemeindevertretung für ungültig erklärt oder die Gemeindevertretung vor Ablauf der gesetzlichen Wahlperiode aus einem anderen Grund neu gewählt wird (§ 50 Abs.2 GO 64).
 - (2) Die GO 48 sprach von "Landgemeinden", die GO 54 von "Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern".

germeisters sahen und in ihrer Stellungnahme die geplante Gesetzesänderung ablehnten (1), hielt auch der nach den Landtagswahlen im Jahre 1963 erneut eingebrachte Entwurf an dieser Regelung fest. Sie wurde vom Gesetzgeber unverändert übernommen (§ 48 Abs. 1 S. 2 GO 64). Dieses Mitwirkungsrecht der Gemeindevertretung ist auch durchaus begründet. Als maßgebliches Gemeindeorgan hat die Vertretungskörperschaft ein berechtigtes Interesse daran, bei einer so bedeutsamen Entscheidung, wie sie die Aufteilung einzelner Zweige der örtlichen Verwaltung auf den Bürgermeister und die Beigeordneten darstellt, nicht nur gehört zu werden, sondern auch entscheidend mitzuwirken. Sie könnte andernfalls nicht verhindern, daß der von ihr zum ausführenden Organ der Gemeinde gewählte Bürgermeister wesentliche Bereiche seines Aufgabenkreises an hierzu weniger geeignete Beigeordnete überträgt oder sonstige Aufgabenaufteilungen vornimmt, die sich für die Gemeindeverwaltung als offensichtlich nachteilig erweisen würden.

Bedeutsam sind auch die Befugnisse der Gemeindevertretung im personellen Bereich der Gemeindeexekutive. Die Entscheidungen in diesem Bereich fallen streng genommen in die Zuständigkeit des Bürgermeisters als Leiter der Gemeindeverwaltung, denn es handelt sich um die Sicherung der laufenden Verwaltungsarbeit und der Durchführung der Gemeinderatsbeschlüsse, also solcher Aufgaben, für deren ordnungsmäßige Erfüllung der Bürgermeister der Gemeindevertretung verantwortlich ist. Aber gerade in diesem Bereich müssen dem die Bürgerschaft repräsentierenden Organ Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte zukommen, wenn Versuchungen eines Bürgermeisters zu selbstherrlicher Verwaltungsführung wirksam begegnet werden soll. Der auf längere Zeit unabsetzbar gewählte Bürgermeister könnte sich andernfalls darüber hinaus noch eine ihm allein genehme Gemeindebürokratie aufbauen und die Gewichte innerhalb der Gemeindeverwaltung zu sehr zu seinen Gunsten verschieben.

Der Bürgermeister ist demzufolge bei der Einstellung, Beförderung und Entlassung von Gemeindebeamten an den Stellenplan und die Beschlüsse der Gemeindevertretung gebunden (§ 47 Abs. 1 Nr. 3 GO 64). Er kann weder kraft eigener Entscheidung Beamte einstellen noch die ihm von der Gemeindevertretung zugewiesenen ablehnen; bei der Einstellung von Beamten wird der Bürgermeister ganz als ausführendes Organ der Gemeindevertretung oder des mit Personalausgelegenheiten betrauten Gemeindevorstandes tätig. Diese Regelung entspricht nicht der im Regierungsentwurf des Jahres 1948 vorgesehenen; dort war vielmehr vorgeschlagen worden, dem Bürgermeister im Rahmen des Stellenplans

(1) Anlage zum Schreiben vom 10.5.1962, S. 12.

die freie Entscheidung bei der Auswahl der einzustellenden Beamten zu übertragen (1). In den Ausschußberatungen einigte man sich jedoch auf eine Regelung, die dem Bürgermeister jeglichen gesetzlichen Einfluß auf die Zusammensetzung des gemeindlichen Beamtenkörpers nahm (2). Die Praxis zeigte aber bald, daß die völlige Ausschaltung des Bürgermeisters sich nachteilig auswirkte. Um auch die Belange der Gemeindeverwaltung hinreichend zu berücksichtigen, sollte daher nach dem Regierungsentwurf des Jahres 1963 für alle die Gemeindebeamten betreffenden Beschlüsse der Gemeindevertretung künftig das Einvernehmen mit dem Bürgermeister erforderlich sein und bei fehlender Einigung nur eine Mehrheit von zwei Dritten der anwesenden Gemeinderatsmitglieder den entgegenstehenden Willen des Bürgermeisters ausschalten können (3). In den Beratungen des Hauptausschusses des Landtags wurde diese Erweiterung der Rechte des Bürgermeisters jedoch abgelehnt. Der Gesetzgeber schränkte die bisherigen Befugnisse des Bürgermeisters im Gegenteil noch weiter ein, indem künftig auch Angestellte ab Vergütungsgruppe III BAT nur auf Grund der Beschlüsse der Gemeindevertretung eingestellt, höher eingestuft oder entlassen werden können (§ 47 Abs.1 Nr.4 GO 64). Freie Hand hat der Bürgermeister heute nur noch bei der Einstellung der übrigen Angestellten und der Arbeiter der Gemeinde; er muß sich jedoch auch hier zunächst mit der Gemeindevertretung ins Benehmen setzen und versuchen, Übereinstimmung zu erreichen (§ 47 Abs.1 Nr.5 GO 64).

i) Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht an der engen Verquickung der beiden Gemeindeorgane, der Gemeindevertretung und des Gemeindevorstandes, wie sie das Selbstverwaltungsgesetz des Jahres 1948 gebracht hatte, festhielt. Die Personalunion von Gemeindevorstand und Vorsitzendem der Gemeindevertretung, die überwiegend schon Bestandteil des früheren Rechts der einzelnen Landesteile war, hat sich auch in der heutigen, von demokratischen Grundsätzen beherrschten Gemeindeverfassung bewährt. Nirgends in Rheinland-Pfalz wurden in den vergangenen Jahren Stimmen laut, die einen aus den eigenen Reihen entnommenen Vorsitzenden der Gemeindevertretung gefordert haben, um dadurch den Bürgermeister und Gemeindevorstand aus der Vertretungskörperschaft hinauszudrängen. Es hat sich vielmehr als vorteilhaft erwiesen, daß die für das weitere Geschick der Gemeinde maßgeblichen Beschlüsse stets in

(1) Landtagsdrucksache Abt.II, 1948, Nr.290, S.413 (§ 46 Nr.5).

(2) Landtagsdrucksache Abt.II, 1948, Nr.382, S.539 (§ 46 Nr.3).

(3) Landtagsdrucksache Abt.II, 1963, Nr.43, S.267 (§ 41 Abs.1 Nr.3).

engster Zusammenarbeit mit dem für die spätere Verwirklichung zuständigen Organ gefaßt wurden. Man wird sogar sagen können, daß die ehrenamtlich tätigen, aus den verschiedensten Berufen und Bevölkerungskreisen kommenden Gemeinderatsmitglieder einer solchen Mitarbeit des Gemeindevorstands, der aus seiner täglichen Verwaltungspraxis mit den anstehenden Problemen besser vertraut ist, notwendig bedürfen, wenn eine erfolgreiche örtliche Verwaltung gewährleistet sein soll.

Umstritten ist hingegen immer noch das Stimmrecht des Bürgermeisters in der Gemeindevertretung. Letztlich blieb jedoch die Ansicht maßgebend, daß man dem Bürgermeister, von dem man erwartet, daß er mit seiner ganzen Persönlichkeit hinter seinen Vorhaben und Vorstellungen steht und bereit ist, die Verantwortung dafür zu übernehmen, das Stimmrecht nicht vorenthalten kann. Die zwischenzeitlich vorgenommenen Einschränkungen betreffen so mit Ausnahme des Erlasses gemeindlicher Satzungen auch stets Fälle, in denen die Stimme des Bürgermeisters, wie bei Wahlen, allein die Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung veränderte oder ausschließlich eigene Interessen des Bürgermeisters berührte. Das von der Gemeindeverfassung angestrebte Zusammenspiel von Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung, verstanden als die im wesentlichen mit der ausführenden Verwaltung betrauten Gemeindebehörde, wird ferner auch nicht dadurch gefährdet, daß in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern Beigeordnete nicht mehr Mitglied der Gemeindevertretung sein können und damit ihr Stimmrecht verlieren. Da die Beigeordneten nur als Gemeindebeamte, nicht aber als Ratsmitglieder etwaigen Weisungen des Bürgermeisters unterstanden, war gerade diese Doppelstellung geeignet, den reibungslosen Ablauf der örtlichen Verwaltung zu beeinträchtigen.

Während der Einfluß des Bürgermeisters und Gemeindevorstandes auf die Arbeit der Gemeindevertretung im wesentlichen unverändert erhalten geblieben ist, lassen die beiden Neufassungen des Selbstverwaltungsgesetzes hingegen die Tendenz erkennen, der Gemeindevertretung stärkere Einwirkungsmöglichkeiten auf die Verwaltungsführung des Gemeindevorstandes zu verschaffen. Dies gilt allerdings nicht uneingeschränkt; denn wie gezeigt, kann die Vertretungskörperschaft nunmehr ausführende Verwaltung in keinem Falle mehr selbst ausüben, auch nicht mehr im Wege eines Gemeindeausschusses mit verwaltender Funktion. Die Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung und die sonstige laufende Verwaltung steht unentziehbar in vollem Umfang dem Bürgermeister zu. Die Funktionsbereiche der beiden Gemeindeorgane sind insoweit schärfer voneinander abgegrenzt worden. Die Gemeindevertretung kann jedoch heute ungeachtet der jährlichen Rechnungsprüfung vom Bürgermeister

stets Unterrichtung über die Ausführung des Haushaltsplans verlangen. Ihr allgemeines Kontrollrecht ist ferner verstärkt, indem nunmehr schon ein Drittel der Ratsmitglieder den Bürgermeister zwingen kann, Akten der Gemeindeverwaltung über Angelegenheiten, die der Beschlußfassung der Gemeindevertretung unterliegen, zur Prüfung vorzulegen. Neben dieser Ausdehnung des Kontrollrechts hat die bisherige Entwicklung auch den Einfluß der Gemeindevertretung auf die Organisation der Gemeinde- oder Stadtverwaltung und auf die Stellenbesetzung erweitert. Der Bürgermeister kann die Geschäftsverteilung zwischen sich und den Beigeordneten in keinem Fall mehr nach eigenem Gutdünken vornehmen, sondern bedarf hierzu stets der Zustimmung der Gemeindevertretung. Das gleiche gilt für die Anstellung und sonstigen Entscheidungen, die Angestellte höherer Vergütungsgruppen betreffen. Diese Mitwirkung der Gemeindevertretung in Bereichen des Gemeindevorstands hält sich jedoch in so engen Grenzen, daß von einer Aufweichung der grundsätzlichen Aufgabenverteilung zwischen Gemeindevorstand und Beschlußkörperschaft nicht gesprochen werden kann. Sofern die Gemeindevertretung mit größeren Befugnissen ausgestattet worden ist, geschah dies, um dem die Gemeindegeschicke lenkenden Hauptorgan auch tatsächlich diesen beherrschenden Einfluß zu sichern, der ihm in einer demokratischen Gemeindeverwaltung, wie sie nach dem Jahre 1945 wieder aufgebaut worden ist, zukommt.

3. Die Gemeindevertretung

a) Dem Verfassungsauftrag des Bundes und des Landes folgend (1) hat jede rheinland-pfälzische Gemeinde eine aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Gemeindevertretung, die als eine Einrichtung der repräsentativen Demokratie, unabhängig von irgendwelchen Weisungen aus der Bürgerschaft, die Angelegenheiten der Gemeinde gestaltet. Das aktive Wahlrecht bei den Gemeinderatswahlen ist, wie bereits erwähnt, an das Bürgerrecht geknüpft, das aber heute praktisch allen volljährigen Einwohnern der Gemeinde zusteht. Wahlberechtigt sind demnach alle Einwohner, die Deutsche im Sinne des Art.116 GG sind, das 21.Lebensjahr vollendet haben und wenigstens ein halbes Jahr in der Gemeinde wohnen (§§ 13 GO 48, 16 GO 64, 1 KWG (2)). Durch diese weite Gestaltung des

(1) Art.28 Abs.1 S.2 GG; Art.50 Abs.1 der Landesverfassung.

(2) Landesgesetz über die Wahlen zu den Gemeinde-, Amts-, Kreis- und Bezirksvertretungen v. 27.9.1948 (GVBl. S.348); entsprechend die späteren Fassungen.

Bürger- und Wahlrechts sind Verletzungen des verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsatzes der Allgemeinheit der Wahl ausgeschlossen.

Gab es um die Festlegung des aktiven Wahlrechts keine Auseinandersetzungen, so kann eine ähnliche Einmütigkeit bei der Bestimmung des wählbaren Personenkreises, also der Umschreibung des passiven Wahlrechts, nicht festgestellt werden. Vor allem bei der Frage, ob auch Beamte, Angestellte und Arbeiter einer Gemeinde zu deren Vertretungskörperschaft wählbar sein sollten, gingen die Ansichten auseinander. Da bei den Beratungen des Selbstverwaltungs- und des Kommunalwahlgesetzes im Jahre 1948 das Grundgesetz und mit ihm Artikel 137 GG (1) noch nicht in Kraft waren, konnte der damalige Gesetzgeber dieses umstrittene Problem ohne Bindung an höherrangiges Recht selbst entscheiden. Der Regierungsentwurf vom 10.3.1948, der diese Materie im Selbstverwaltungsgesetz regeln wollte, hatte vorgeschlagen, sämtlichen Gemeindebediensteten die Wählbarkeit zur Gemeindevertretung zu nehmen (§ 52 Abs.1 GO). Es sollte verhindert werden, daß ein dem Bürgermeister dienstlich untergeordneter und seinen Weisungen unterliegender Gemeindebediensteter gleichzeitig der Gemeindevertretung angehört und in dieser Eigenschaft dem Bürgermeister völlig unabhängig gegenübersteht. Für die vorgeschlagene Regelung sprach ferner, daß zu den wesentlichsten Aufgaben der Gemeindevertretung die Überwachung und Kontrolle der gesamten ausführenden Verwaltung zählt, Überwachte und Überwachende mithin nicht identisch sein dürfen. Der Interessenwiderstreit, der sich aus dieser Doppelstellung ergeben konnte, sollte den Gemeindebediensteten erspart bleiben. Die gesetzgebende Körperschaft folgte dem Regierungsentwurf jedoch nicht; sie ließ das passive Wahlrecht der Gemeindebeamten uneingeschränkt. Von den Sprechern der einzelnen Fraktionen wurde im Landtag immer wieder darauf hingewiesen, daß andernfalls die Gemeindebediensteten zu Bürgern zweiter Klasse herabgewürdigt und politisch entrechtet würden; zudem seien gerade diejenigen am ehesten zu sachlicher Kritik befähigt, die durch ihre tägliche Verwaltungsarbeit den tiefsten Einblick hätten (2). Auch das kurze Zeit später verabschiedete Kommunalwahlgesetz v. 27.9.1948 hielt an dieser Regelung fest. Sie bewahrte sich jedoch durchaus nicht. Obwohl diese Frage bei den damaligen Gesetzesberatungen gründlich erörtert worden war, erhielt kaum drei Jahre später ein Antrag der CDU-Fraktion, der die Beschränkung der Wählbarkeit von Gemeindebedien-

(1) Art. 137 GG: Die Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes ... in den Gemeinden kann gesetzlich beschränkt werden.

(2) Landtagsdrucksache Abt. I, Nr. 28 v. 28.8.1948, S. 654.

steten vorsah (1), die Zustimmung des Landtags. Es hatte sich zwischenzeitlich doch die Ansicht durchgesetzt, daß die Nachteile, die die Mitwirkung von Gemeindebediensteten in der u.a. ihrer Kontrolle dienenden Gemeindevertretung mit sich brachte, ungleich größer waren als die des Ausschlusses eines Teils der Bürgerschaft von der aktiven Mitarbeit in der Gemeindevertretung. Da eine ausdehnende Auslegung des Art.137 GG auch auf Gemeindearbeiter unzulässig ist, mußte später die Beschränkung deren passiven Wahlrechts jedoch wieder aufgehoben werden (2).

Interessenkollisionen liegen auch dann nahe, wenn Beamte oder Angestellte der Aufsichtsbehörde oder angesichts der engen Verbindungen der kreisangehörigen Gemeinden zum Landratsamt Beamte und Angestellte dieser Behörde Mitglieder einer Gemeindevertretung sind. Wie mehrere andere Bundesländer, wenn auch nicht so weitgehend wie Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, hat nunmehr auch der rheinland-pfälzische Gesetzgeber eine Inkompatibilität in diesem Bereich statuiert. Beamte und Angestellte der Aufsichtsbehörde, die unmittelbar mit Aufgaben der Staatsaufsicht befaßt sind, können künftig nicht mehr in die Vertretungskörperschaft einer Gemeinde gewählt werden (§ 5a Abs.1 KWG i.d.F. v. 31.7.1964 - GVBl. S.121). Erwähnenswert ist an dieser Stelle ferner, daß das Kommunalwahlgesetz vorübergehend auch eine Bestimmung enthielt, wonach die Vertretungsberechtigten von wirtschaftlichen Unternehmen zur Vertretungskörperschaft solcher Gemeinden nicht mehr wählbar sein sollten, die an dem Unternehmen mit mehr als 50 v.H. beteiligt sind (§ 5 Abs.3b KWG i.d.F. v. 29.5.1964 - GVBl. S.97). Ehe diese Vorschrift sich praktisch auswirken konnte, wurde sie aus verfassungsrechtlichen Gründen vom Gesetzgeber jedoch wieder aufgehoben.

Von großer Bedeutung für das Gemeindeverfassungsrecht und das öffentliche Leben in den Gemeinden ist sodann die Bestimmung des § 16 KWG (3), die neben den politischen Parteien auch sonstige Wählergruppen zu den Kommunalwahlen zuläßt. Zwar hat man, um eine Vielzahl von Wahlvorschlägen kleiner, unbedeutender Gruppen zu verhindern, freie Wählergemeinschaften mit der Aufbringung eines erhöhten Unterschriftenquorums belastet (§ 17 Abs. 2 KWG). Sie können in Rheinland-Pfalz jedoch, sofern sie die erforderliche Zahl von Unterschriften erlangen, seit jeher gleichberechtigt mit den politi-

(1) Landtagsdrucksache Abt.II, 1951, Nr.1741.

(2) § 5 Abs.3 KWG i.d.F. v. 6.7.1960 (GVBl. S.181).

(3) i.d.F. v. 29.5.1964 (GVBl. S.97).

schen Parteien Listen einreichen (1). Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hatte erkannt, daß eine große Anzahl von Gemeindeangelegenheiten auch ohne durch Parteiprogramme festgelegte Ziele und Meinungen geregelt werden kann und der moderne Parteienstaat daher bei den Kommunalwahlen nicht bis in die letzte Konsequenz durchdacht und verwirklicht zu werden braucht. Das von der Verfassung gewährleistete örtliche Selbstbestimmungsrecht verlangt vielmehr, daß auch durch das Wahlrecht der Mitarbeit der Bürger eine breite Tür geöffnet wird und die Auslese der Bewerber für die Gemeindevertretung nicht allein den meist am Staatsganzen orientierten politischen Parteien vorbehalten bleibt.

b) Die Mitglieder des nach diesen Vorschriften gewählten Gemeinderats bekleiden ein gemeindliches Ehrenamt (§§ 23 Abs.1 GO 43, 19 Abs. 2 GO 64). Die Gesetzesfassung des Jahres 1954 hatte diese Frage ausdrücklich nicht geregelt. Da die Bestimmungen, die sich mit dem gemeindlichen Ehrenamt befaßten, auf Ratsmitglieder nicht angewandt werden konnten, wurde zu Recht die Auffassung vertreten, daß die Ratsmitglieder weder ein gemeindliches Ehrenamt noch eine ehrenamtliche Tätigkeit ausüben, ihr Amt vielmehr einen eigenen Charakter habe (2). Heute ergibt sich jedoch unzweifelhaft aus § 19 Abs.2 S.2 GO 64, daß nach den Vorstellungen des Gesetzgebers das Amt eines Ratsmitgliedes zu den gemeindlichen Ehrenämtern zählt, wird doch in dieser Vorschrift als Ausnahme von der grundsätzlichen Regelung Bürgern, die zu Ratsmitgliedern gewählt worden sind, das Recht zugestanden, dieses Ehrenamt abzulehnen. Da aber auch die übrigen Bestimmungen über das gemeindliche Ehrenamt für die Mitglieder der Gemeindevertretung nicht gelten und Sonderregelungen für deren Wahl, Entschädigung und über die Niederlegung des Amtes (§ 39 Abs.1 KWG) getroffen werden mußten, wäre es wohl systematisch richtiger gewesen, das Amt eines Mitglieds der Gemeindevertretung streng von den sonstigen Ehrenämtern zu unterscheiden und als unabhängiges Mandat zu kennzeichnen (3). Entgegen dem allgemeinen Zwang zur Übernahme und Führung eines Ehrenamtes kann ein in die Gemeindevertretung gewählter Bürger auch ohne Angabe eines wichtigen Grundes die Übernahme dieses Amtes verweigern und jederzeit von diesem Amt zurücktreten. Es wäre unvereinbar mit der durch die Übernahme dieses Amtes den Bürgern gegenüber eingegan-

(1) Anders die Kommunalwahlgesetze in den Ländern Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und im Saarland.

(2) Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, 2.Aufl., Anm.3 zu § 24 GO.

(3) So § 30 Abs.2 GO f. Nordrhein-Westfalen i.d.F. des Ges. v. 9.6.1954.

genen Verpflichtung, wenn ein Mitglied der Gemeindevertretung gezwungen wäre, weiter eine Verantwortung zu tragen, die es nicht mehr tragen zu können glaubt.

Im übrigen sind seit dem Erlaß des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1948 kaum Änderungen eingetreten, die die Stellung der Ratsmitglieder berührt haben. Die ursprüngliche Fassung des Gesetzes statuierte zwar noch keine besondere Treuepflicht der Ratsmitglieder gegenüber der Gemeinde, sondern begründete lediglich eine Pflicht zur Verschwiegenheit in bestimmten Angelegenheiten. Aber auch damals war anerkannt, daß ungeachtet einer gesetzlichen Regelung Ratsmitgliedern aus ihrer Funktion in der Gemeinde eine besondere Treuepflicht erwachse, die es ihnen u. a. verbiete, Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde geltend zu machen (1). Die Gemeindeordnung des Jahres 1954 brachte daher nichts Neues, als sie in § 25 Abs. 2 diese Treuepflicht nunmehr auch gesetzlich verankerte.

Ferner wird es kaum angehen, eine Lockerung der Schweigepflicht der Ratsmitglieder darin zu sehen, daß künftig Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen, von der Schweigepflicht nicht mehr erfaßt werden (§ 31 Abs. 1 S. 2 GO 64), erstreckte sie sich doch auch bisher nur auf solche Angelegenheiten, die ihrer Natur nach geheimgehalten werden mußten.

Entsprechendes gilt auch für die Regelung des Ausschlusses bei Sonderinteressen, also des Verbots der Mitwirkung bei Angelegenheiten, die dem Ratsmitglied selbst oder nahen Verwandten oder Verschwägerten oder einer von ihm vertretenen natürlichen oder juristischen Person einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen können. Die Änderungen dieser Bestimmung haben den ursprünglichen Rechtszustand kaum berührt. Nach § 35 Abs. 3 S. 3 GO 54 war ein Sonderinteresse dann nicht gegeben, wenn ein Ratsmitglied lediglich als Angehöriger einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe beteiligt ist, deren gemeinsame Belange durch die Angelegenheit berührt werden. Die neue Gesetzesfassung übernahm damit nur die schon während der früheren Gemeindeordnung vertretene Ansicht, daß ein unmittelbarer Vor- oder Nachteil nur gegeben ist, wenn die Rechtssphäre eines Ratsmitgliedes als Einzelperson, nicht aber als Angehöriger eines Berufsstandes oder als Mitglied einer Organisation von einem Beschluß der Gemeindevertretung betroffen wird (2). Auch hielt man

(1) Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, 1. Aufl., Anm. 7 zu § 23 GO.

(2) Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, 1. Aufl., Anm. 1 zu § 33 GO.

schon, ehe das Gesetz dies ausdrücklich bestimmte, ein solches Mitwirkungsverbot bei Wahlen für nicht eingreifend; Wahlen bringen keine Vorteile oder Nachteile, sondern Rechte und Pflichten. Außerdem würde die Ausschließung des Kandidaten zu einer undemokratischen Kräfteverschiebung führen. § 35 Abs.1 S.2 GO 54, der Wahlen von dem Mitwirkungsverbot ausnahm, änderte insoweit nichts. Ebenso hätte es wohl kaum des Eingreifens des Gesetzgebers bedurft, um Mitgliedern der Gemeindevertretung die Mitwirkung bei der Beratung und Beschlußfassung zu untersagen, wenn im Streitfall die Gemeindevertretung darüber entscheidet, ob bei ihnen ein Sonderinteresse vorliegt (§ 35 Abs.3 S.2 GO 54). In eigenen Angelegenheiten kann niemand Richter sein (1). Bedeutsam ist lediglich die Erweiterung der in Abs.1 aufgeführten Ausschlußtatbestände um zwei weitere Fälle durch die jüngste Novellierung des Gesetzes. Ein Sonderinteresse liegt jetzt auch vor, wenn ein Ratsmitglied in der zu behandelnden Angelegenheit in anderer als öffentlicher Eigenschaft ein Gutachten abgegeben hat oder gegen Entgelt bei jemandem beschäftigt ist, der an der Erledigung der Angelegenheit ein persönliches oder wirtschaftliches Sonderinteresse hat (§ 40 Abs.1 S.2 GO 64).

c) Im Jahre 1957 sah der Gesetzgeber sich sodann auf Grund eines konkreten Falles veranlaßt, das Recht der Ratsmitglieder einzuschränken, gegen die Gültigkeit von Wahlen Beschwerde zur Aufsichtsbehörde und Klage zu erheben. Während nach der bis dahin geltenden Fassung des § 40 Abs.1 GO 54 eine Wahl u.a. damit angefochten werden konnte, der Gewählte sei nach seiner Vorbildung, seiner bisherigen beruflichen Tätigkeit und seinen Kenntnissen für das Amt nicht geeignet (2), beschränkte die Neufassung das Anfechtungsrecht allein auf eine Beanstandung formeller Mängel des Wahlverfahrens (§ 40 Abs.1 S.2 GO 54 i.d.F. des Ges. v. 10.12.1957, GVBl. S.210; jetzt § 45 GO 64). Mit dieser auf einen Antrag sämtlicher Landtagsfraktionen (3) zurückgehenden Regelung sollte erreicht werden, daß die von der Mehrheit der Gemeindevertretung getroffene Wahl von der überstimmten Minderheit respektiert werde und auch durch gerichtliches Urteil nur dann noch zu beseitigen sei, wenn dem Wahlverfahren selbst irgendwelche Mängel anhaften. Bei den Beratungen im Landtag wurde zudem zum Ausdruck gebracht, daß das eigenverantwortliche Entscheidungsrecht der Selbstverwaltungskörperschaft zu sehr beeinträchtigt

(1) Vgl. Salzmann-Schunck, a.a.O., 1.Aufl., Anm.5 zu § 33 GO 48.

(2) Nach § 8 Abs.3 AO mußte der Amtsbürgermeister die zu seinem Amt erforderliche Befähigung besitzen.

(3) Landtagsdrucksache Ab. II, 1957, Nr.341 und 344.

würde, wenn die Gerichte vielfach letztlich darüber zu entscheiden hätten, ob der Gewählte sein Amt auch ausüben dürfe.

d) Auf den Ablauf der Gemeinderatssitzungen bezogen sich zwei Änderungen, die an dieser Stelle erwähnt werden müssen. Die erste Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes hatte offengelassen, ob die Gemeindevertretung auch über solche Angelegenheiten beschließen kann, die nicht in die den Ratsmitgliedern bei der Ladung mitgeteilte Tagesordnung aufgenommen worden waren. Es würde aber der Bedeutung der Gemeindevertretung als dem maßgeblichen Gemeindeorgan nicht entsprechen, wenn sie stets an die von ihr nicht aufgestellte Tagesordnung gebunden wäre. Bei der Überarbeitung der Gemeindeordnung im Jahre 1954 wurde daher der Gemeindevertretung ausdrücklich das Recht eingeräumt, mit Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder auch über solche dringende Angelegenheiten zu beschließen, die nicht auf die Tagesordnung gesetzt worden waren (§ 30 Abs.3 GO 54, jetzt § 35 Abs.4 GO 64). Das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit schützte die Minderheit und die abwesenden Gemeinderatsmitglieder vor einer mißbräuchlichen Ausnutzung dieser Möglichkeit.

Eine nähere Ausgestaltung erfuhr schließlich der Grundsatz der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen. Das schon vorher vielfach angewandte Verfahren, gewisse Angelegenheiten, wie Grundstücks-, Personal- und Vergabesachen, durch die Geschäftsordnung generell in nichtöffentliche Sitzungen zu verweisen, wurde gesetzlich zugelassen (§ 36 S.2 GO 64) (1). Ferner wurde es der Gemeindevertretung erschwert, sich der Kontrolle der Bürgerschaft zu entziehen und im Einzelfall in nichtöffentlicher Sitzung zu verhandeln. Die Überweisung einer Angelegenheit in die nichtöffentliche Sitzung bedarf nunmehr eines Beschlusses, der mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung zu fassen ist (§ 36 S.2 GO 64).

Rückblickend bleibt festzustellen, daß die Vorschriften, die Gemeindevertretung und Ratsmitglieder betreffen, auch heute noch im wesentlichen mit de-

-
- (1) Jede Gemeindevertretung hat sich eine Geschäftsordnung zu geben; sie bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln ihrer Mitglieder (§ 43 GO 64). Nach dem früheren Recht war der Erlass einer Geschäftsordnung in das Ermessen der Gemeindevertretung gestellt (§ 38 GO 54). Erwähnenswert ist ferner, daß allein das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht für die Geschäftsordnung die Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Ratsmitgliederzahl verlangt (vgl. Gönnerwein, Gemeinderecht, S.283 Anm.3).

nen des Selbstverwaltungsgesetzes aus dem Jahre 1948 übereinstimmen. Den jeweiligen Änderungen lagen in keinem Falle vom Bisherigen entscheidend abweichende Vorstellungen zugrunde. Es handelte sich vielmehr stets um Klärstellungen oder um die Beseitigung von Mißständen, die bei der praktischen Anwendung aufgetaucht waren.

4. Der Bürgermeister und die Beigeordneten

a) In der klar ausgeprägten dualistischen Kommunalverfassung des Landes Rheinland-Pfalz steht, wie im Grundsätzlichen bereits dargelegt, der Gemeindevertretung der Bürgermeister als Gemeindevorstand und zweites Gemeindeorgan gegenüber.

Diese Verwaltungsspitze ist nicht stabil; sie besteht in sämtlichen Gemeinden aus Wahlbeamten auf Zeit, und zwar entweder aus Ehrenbeamten oder aus hauptamtlichen Beamten. Bei Erläuterung der rechtlichen Entwicklung im Bereich der gemeindlichen Personalhoheit wurde aufgezeigt, daß wegen der Anforderungen, die heute selbst in kleineren Gemeinden an die Verwaltungsführung zu stellen sind, der ehrenamtliche Bürgermeister immer mehr zurückgedrängt worden ist. In Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern muß nach der geltenden Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes die Stelle des Bürgermeisters grundsätzlich hauptamtlich verwaltet werden; in Gemeinden ab 2.000 Einwohnern ist die hauptamtliche Verwaltung ohne besondere Zulassung der Aufsichtsbehörde erlaubt (§ 49 GO 64).

Die Amtszeit dieser Wahlbeamten ist unterschiedlich bemessen. Sie ist bei den ehrenamtlichen Bürgermeistern, obwohl sie nicht aus der Mitte der Gemeindevertretung gewählt werden müssen, an die Wahlzeit der Gemeindevertretung gebunden, d.h. sie endet mit dem Ablauf der Wahlzeit dieser Körperschaft (§§ 42 Abs. 2 GO 48, 44 Abs. 2 GO 54, 50 Abs. 2 GO 64). Während es früher streitig war, ob bei Neuwahl einer Gemeindevertretung vor Ablauf ihrer Wahlperiode - früher vier, jetzt fünf Jahre - auch der ehrenamtliche Bürgermeister neu gewählt werden mußte (1), brachte die Überarbeitung des Gesetzes im Jahre 1954 eine Klärung dieser Frage. Die Amtszeit der ehrenamtlichen Bürgermeister endet danach auch dann, wenn die Wahl der Gemeindevertretung für ungültig erklärt oder die Gemeindevertretung vor Ablauf der ge-

(1) Vgl. Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, 1. Aufl., Anm. 3 zu § 42 GO 48.

setzlichen Wahlperiode aus einem anderen Grund neu gewählt wird (§ 44 Abs. 2 S.2 GO 54). Der neu gewählte Gemeinderat hat in diesem Fall das Recht, entsprechend seiner geänderten Zusammensetzung die Bürgermeisterwahl zu wiederholen. Diese Regelung wird der Stellung der Gemeindevertretung als dem bestimmenden Gemeindeorgan gerecht, der es nicht zugemutet werden kann, mit einem Bürgermeister zusammenzuarbeiten und ihn als Vorsitzenden anzuerkennen, obwohl seine Wahl nicht die Billigung der neu gebildeten Körperschaft findet. Auch für den ehrenamtlichen Bürgermeister ist diese Lösung tragbar, da die ehrenamtliche Tätigkeit keine Veränderung seiner sonstigen Lebensführung mit sich brachte. Die Amtszeit der hauptamtlichen Bürgermeister beträgt hingegen heute jeweils zehn bis zwölf Jahre (§ 50 Abs.3 GO 64); sie ist in keiner Weise an die Wahlzeit der Gemeindevertretung gebunden.

Wie der Bürgermeister sind auch die Beigeordneten je nach der Einwohnerzahl der Gemeinde haupt- oder ehrenamtliche Gemeindebeamte. In Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern sind die Beigeordneten grundsätzlich ehrenamtlich tätig (§ 49 Abs.1 GO 64). In größeren Gemeinden können sie hauptamtlich bestellt werden, wenn die Hauptsatzung es vorsieht (§ 49 Abs.2 GO 64). Ausnahmsweise kann die Aufsichtsbehörde jedoch auch in kleineren Gemeinden schon hauptamtliche Beigeordnete zulassen (§ 49 Abs.3 GO 64). Die Zahl der Beigeordneten ist gesetzlich nicht festgelegt, sie richtet sich vielmehr im einzelnen nach der Hauptsatzung der Gemeinde. Nach § 48 Abs.3 GO 64 können kreisangehörige Gemeinden bis zu drei, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte unter 100.000 Einwohnern bis zu fünf und Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern bis zu sieben Beigeordnete haben. Auch hier sind mit Erlaubnis der Aufsichtsbehörde Abweichungen möglich. Anders als die übrigen Gemeindebeamten werden sie nicht vom Bürgermeister auf Grund des Stellenplanes und der Beschlüsse der Gemeindevertretung ernannt, sondern von der Gemeindevertretung gewählt (§ 50 Abs.1 GO 64). Bei der Wahl der Beigeordneten ist die Gemeindevertretung nicht auf ihre Mitglieder beschränkt. Vor allem bei den hauptamtlichen Beigeordneten ist der Normalfall der, daß sie der Gemeindevertretung nicht angehören, sondern von außen kommen. Das Gesetz bestimmt demgemäß auch ausdrücklich, daß die Stellen der hauptamtlichen Beigeordneten grundsätzlich spätestens zwei Monate vor der Wahl öffentlich auszuschreiben sind (§ 50 Abs.3 S.4 GO 64). Sollte der in einer Gemeinde mit mehr als 10.000 Einwohnern zum haupt- oder ehrenamtlichen Beigeordneten Gewählte Mitglied der Gemeindevertretung sein, so ist er, wie bereits erwähnt, heute verpflichtet, sein Gemeinderatsmandat niederzulegen (§ 48 Abs.2 GO 64).

b) Während der für die Dauer seiner Amtszeit unabsetzbare Bürgermeister nach der ursprünglichen Fassung des Gesetzes die ihm gesetzlich zugewiesenen Funktionen als Gemeindevorstand und Vorsitzender der Gemeindevertretung rechtlich und tatsächlich unabhängig und selbständig ausübte, haben die späteren Überarbeitungen des Gesetzes, insbesondere die letzte aus dem Jahre 1964, in diesem Bereich bedeutsame Änderungen gebracht. Der Bürgermeister ist heute in weitem Maße gesetzlich zur Zusammenarbeit mit den Beigeordneten verpflichtet, deren Stellung innerhalb der Gemeindeverwaltung erheblich aufgewertet worden ist.

Aufgabe der Beigeordneten war es seit jeher, den Bürgermeister zu vertreten und ihn bei der Führung seiner Amtsgeschäfte zu unterstützen (§§ 39 Abs. 2 GO 48, 41 Abs. 1 S. 2 GO 54, 28 Abs. 3 GO 64). Ihre Funktion als allgemeine Vertreter des Bürgermeisters in der von der Gemeindevertretung bestimmten Reihenfolge bedarf keiner näheren Begründung; in allen Gemeinden muß bei Verhinderung des Bürgermeisters dessen Vertretung gesichert sein, wenn die Gemeindeverwaltung reibungslos weiterlaufen soll. Die Unterstützungsfunktion der Beigeordneten erhielt hingegen, auch nach den Vorstellungen des Gesetzgebers, zunächst nur in den größeren Gemeinden Bedeutung, wo der Umfang der zu bewältigenden Aufgaben so erheblich ist, daß neben dem Bürgermeister auch die Beigeordneten mit in die laufende Verwaltung eingeschaltet werden müssen. Der Gesetzgeber gab dies einmal dadurch zu erkennen, daß er erst in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern die Möglichkeit einräumte, hauptamtliche Beigeordnete ohne besondere Zulassung der Aufsichtsbehörde zu bestellen (§§ 41 Abs. 2 S. 2 GO 48, 43 Abs. 2 S. 2 GO 54). Nur hauptamtliche Beigeordnete sind aber in der Lage, einen Bürgermeister wesentlich von den laufenden Verwaltungsgeschäften zu entlasten. Zum anderen ließ er nur in Gemeinden dieser Größenordnung zu, daß der Bürgermeister ohne Zustimmung der Gemeindevertretung die Bearbeitung der einzelnen Zweige der Verwaltung unter sich und die Beigeordneten aufteilte (§ 51 GO 54). In den übrigen Gemeinden bedurfte der Bürgermeister hierzu der Zustimmung der Gemeindevertretung, da die Notwendigkeit einer Geschäftsverteilung dort eben nicht ohne weiteres einleuchtete und das Organisationsrecht des Bürgermeisters deshalb begrenzt werden mußte (1). Der Bürgermeister war und ist hier in der Lage, von Ausnahmen abgesehen, die anfallende Verwaltungsarbeit ohne Mit-

(1) Heute benötigt der Bürgermeister stets die Zustimmung der Gemeindevertretung, wenn er die Bearbeitung einzelner Zweige der Verwaltung unter sich und die Beigeordneten verteilen will (§ 48 Abs. 1 GO 64).

arbeit der Beigeordneten zu bewältigen. Die Tätigkeit der Beigeordneten beschränkte sich daher in der Masse der rheinland-pfälzischen Gemeinden auf die gelegentliche Ausführung von Einzelaufträgen (§§ 47 Abs.2 GO 48, 51 Abs. 2 GO 54) oder die Vertretung des Bürgermeisters bei dessen Verhinderung (Urlaub, Krankheit, Dienstreise). Diese geringe Bedeutung der Beigeordneten kam auch darin zum Ausdruck, daß der Bürgermeister zunächst nur in den Städten regelmäßig gemeinsame Besprechungen mit den Beigeordneten abhalten sollte, um so die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung zu sichern (§ 47 Abs.1 S.2 GO 48). In den übrigen Gemeinden, wo die Beigeordneten nur ausnahmsweise eigene Geschäftsbereiche verwalteten, bestand nach Auffassung des Gesetzgebers kein Bedürfnis für solche Beratungen. Diese Besprechungen waren bei der damaligen Funktion der Beigeordneten nur dort sinnvoll, wo sie verhindern, daß von verschiedenen, im allgemeinen selbständig entscheidenden Dezernenten nicht aufeinander abgestimmte oder sich widersprechende Maßnahmen getroffen werden, Gefahren, die nicht gegeben sind, wenn der Bürgermeister die gesamte Gemeindeverwaltung in Händen hält. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Selbstverwaltungsgesetz in seiner ursprünglichen Fassung den Beigeordneten als einen besonders herausgehobenen Gemeindebeamten kennzeichnete, dem die Vertretung des Bürgermeisters oblag und dem in größeren Gemeinden (Städten) zur Entlastung des Bürgermeisters gewisse Verwaltungszweige zur Erledigung übertragen werden konnten, wobei er aber stets an die Weisungen des Bürgermeisters gebunden blieb (1).

An dieser Regelung hielt auch der Regierungsentwurf zum ersten umfassenden Änderungsgesetz zum Selbstverwaltungsgesetz im Jahre 1954 fest (2). Lediglich aus der Ausführungsverordnung wurde in das Gesetz übernommen, daß der erste Beigeordnete der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters ist und nur dann, wenn der erste Beigeordnete verhindert ist, die übrigen in der von der Gemeindevertretung bestimmten Reihenfolge zur allgemeinen Vertretung berufen sind (§ 41 Abs.2 GO 54). Die Stellung als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters gab dem ersten Beigeordneten jedoch keinen Anspruch darauf, nun in allen Gemeinden zur Erledigung von Angelegenheiten aus dem Aufgabenbereich des Bürgermeisters herangezogen zu werden. Eine solche Beteiligung blieb dem pflichtmäßigen Ermessen des Bürgermeisters überlassen, der weiterhin allein als Gemeindevorstand fungierte (§ 23 Abs.3 GO 54) und auch

(1) Diese Abhängigkeit betonen Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, 1.Aufl., Anm.2 zu § 39 GO 48.

(2) Landtagsdrucksache Abt.II, 1953, Nr.713, S.2099 ff.

darüber bestimmte, in welcher Weise und inwieweit er die Unterstützung der Beigeordneten in Anspruch nehmen wollte. An dem bisherigen Zustand, daß nur in Gemeinden ab 10.000 Einwohnern die Beigeordneten bestimmte Zweige der örtlichen Verwaltung leiten sollten, wurde durch die Neufassung des Gesetzes nichts geändert.

Es leuchtet daher zunächst wenig ein, warum auf Vorschlag des Hauptausschusses des Landtags in die für die innere Gemeindeverfassung grundlegende Bestimmung des § 23 GO 54 ein neuer Absatz eingefügt worden ist, der den Bürgermeister verpflichtet, zur Erhaltung der Einheit der Gemeindeverwaltung regelmäßig gemeinsame Besprechungen mit den Beigeordneten abzuhalten (1). Im Gegensatz zum bisherigen Recht waren die Beigeordnetenbesprechungen nun nicht mehr in das Belieben des Bürgermeisters gestellt, sondern zu einer erzwingbaren Pflicht gemacht. Weitaus bedeutungsvoller war aber, daß diese regelmäßigen Beratungen mit den Beigeordneten nunmehr in allen Gemeinden stattzufinden hatten, also auch in den kleinsten und unabhängig davon, ob den Beigeordneten einzelne Zweige der Gemeindeverwaltung zur Besorgung übertragen waren. "Zur Erhaltung der Einheit der Gemeindeverwaltung" sind diese Besprechungen aber nur dann nötig und geeignet, wenn durch die Tätigkeit der Beigeordneten diese einheitliche Verwaltungsführung gefährdet werden könnte. Das ist aber in der überwiegenden Zahl der Gemeinden nicht der Fall. Nur in wenigen größeren Gemeinden des Landes Rheinland-Pfalz verwalten die Beigeordneten einen eigenen Geschäftsbereich, und nur dort können ihre Handlungen und Maßnahmen unter Umständen mit denen des Bürgermeisters in Widerspruch stehen. Soweit der erste Beigeordnete hin und wieder als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters in Erscheinung tritt, bedarf es dieser regelmäßigen Besprechungen mit sämtlichen Beigeordneten gleichfalls nicht. Hier würde ein Informationsgespräch mit dem zum allgemeinen Vertreter bestimmten Beigeordneten zu gegebener Zeit durchaus genügen. Es ist auch kaum verständlich, warum diese Besprechungen in der grundlegenden Bestimmung des § 23 GO 54 geregelt worden sind, wenn sie nicht mehr bewirken sollten als auch dann, wenn der Bürgermeister seinen Dienstgeschäften nicht nachkommen kann, eine einheitliche Gemeindeverwaltung zu gewährleisten.

Einen für alle Gemeinden, die großen wie die kleinen, gleichermaßen bedeutungsvollen Sinn bekommt diese Bestimmung nur dann, wenn man sie als Ausgangspunkt für eine grundsätzliche Veränderung der Beigeordnetenstellung ansieht. Obwohl der Wortlaut des Gesetzes das nicht erkennen läßt - zur Erhal-

(1) Landtagsdrucksache Abt.II, 1954, Nr.872, S.2819.

tung der Einheitlichkeit der Gemeindeverwaltung dienen Besprechungen mit den Beigeordneten eben nur dann, wenn die Beigeordneten selbständig bestimmte Zweige der örtlichen Verwaltung leiten, also nur in größeren Gemeinden - war dies die Absicht des Gesetzgebers. In den Beratungen des Hauptausschusses wurde diese Zielsetzung erstmals deutlich ausgesprochen, als man zur Neufassung des inhaltlich fehlgehenden § 22 Abs.3 GO 48 gelangte (1). Nach dieser Vorschrift konnte nämlich der unzutreffende Eindruck entstehen, der Bürgermeister müsse bei der Verwaltung der Gemeinde mit den Beigeordneten kollegial zusammenarbeiten, lautete sie doch: "Gemeindevorstand ist der Bürgermeister, der mit den Beigeordneten die Gemeinde nach den Vorschriften dieses Gesetzes und den Beschlüssen der Gemeindevertretung verwaltet." Gemeinde- und Landkreistag hatten daher angeregt, die Worte "mit den Beigeordneten" zu streichen, um die echte und unverfälschte Bürgermeisterverfassung, wie sie dem Gesetzgeber des Jahres 1948 nachweisbar vorgeschwebt hatte, auch in dem Gesetzeswortlaut eindeutig zu verankern. Diesem Begehren entsprach auch die in den Gemeinden bislang geübte Praxis; wenn auch in den größeren Gemeinden und Städten die Beigeordneten in die laufende Verwaltung mit eingeschaltet waren, so blieben sie dabei doch dem Bürgermeister rechtlich und tatsächlich untergeordnet. Der Vorschlag der beiden kommunalen Spitzenverbände, dem sich der Städtetag nicht angeschlossen hatte, fand zunächst wenig Anklang, da man eine Beeinträchtigung der Stellung der Beigeordneten befürchtete. Die Abgeordneten erwogen vielmehr, den Bürgermeister zu engster Zusammenarbeit mit den Beigeordneten zu verpflichten (2). Eine Verwirklichung dieses Vorhabens hätte auch dem rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassungsrecht gewisse Züge der unechten Magistratsverfassung aufgedrückt, die sich ja in erster Linie durch den kollegialen Gemeindevorstand von der Bürgermeisterverfassung unterscheidet. Schließlich entschloß man sich aber doch, die Worte "mit den Beigeordneten" in § 22 Abs.3 GO 48 zu streichen und damit auch im Gesetz alles zu vermeiden, was auf einen kollegialen Gemeindevorstand hindeuten könnte. Dessen ungeachtet sollte aber die Stellung der Beigeordneten innerhalb der Gemeindeverwaltung herausgehoben und gestärkt werden, ein Ziel, das man zu erreichen suchte, indem man die Beigeordnetenbesprechungen in allen Gemeinden zwingend vorschrieb und diese Pflicht des Bürgermeisters in der für die innere

(1) Siehe zum Folgenden die Protokolle des Hauptausschusses des Landtags von Rheinland-Pfalz, 1954, 51., 53., 63., 64./65.Sitzung.

(2) Abg. Schuler als Berichterstatter des Hauptausschusses (Landtagsdrucksache Abt.I, 1954, Nr.63, S.2107).

Gemeindeverfassung grundlegenden Vorschrift des neuen § 23 Abs.4 GO 54 verankerte. Die Gründe, die den Gesetzgeber zur Aufwertung des Beigeordnetenamtes veranlaßten, sind eindeutig aus den Gesetzesmaterialien nicht zu ersehen. Neben dem Ziel, die Beigeordneten stärker an der Verantwortung für das Gemeindegeschick zu beteiligen und sie eingehender über alles Wesentliche in der Gemeinde zu unterrichten, stand vor allem der Wunsch, die nach der Ansicht mancher allzu selbständige Stellung des Bürgermeisters, des monokratischen Gemeindevorstands, abzubauen (1). Durch den ständigen Gedankenaustausch mit den Beigeordneten sollte erreicht werden, daß diese in gleichem Maße wie der Bürgermeister unterrichtet waren und rechtzeitig ihren Einfluß auf die zu treffenden Maßnahmen geltend machen konnten. Ein gewichtiges, wenn auch in dieser Form nirgends ausgesprochenes Motiv für diese Aufwertung des Beigeordnetenamtes wird mithin auch darin gelegen haben, die Parteien und Gruppen, die die Gemeindevertretung bilden, durch ihre Beigeordneten enger mit den Funktionen des Gemeindevorstandes zu verbinden. Während der Bürgermeister nur von einer der im Gemeinderat vertretenen Fraktionen gestellt werden kann, haben jedoch gewöhnlich alle bedeutenden Fraktionen einen Beigeordneten, über den sie dann ständig Kontakt zur Verwaltungsspitze erhalten.

Es mag dahinstehen, ob die Gründe, die zu der weder von der Regierung noch von den kommunalen Spitzenverbänden angeregten Aufwertung der Beigeordnetenstellung führten, wirklich stichhaltig waren. In jedem Fall hat der Gesetzgeber es unterlassen, seine in den Beratungen zum Ausdruck gekommene Absicht nun auch eindeutig in der Gemeindeordnung des Jahres 1954 zu verankern, was in der Praxis zu unnötigen Auseinandersetzungen führte. Der Wortlaut des § 23 Abs.4 GO 54 läßt die geänderte Bedeutung der Beigeordneten nicht erkennen. Mit dem Zweck, die Einheitlichkeit der Gemeindeverwaltung zu sichern, lassen sich die Besprechungen mit den Beigeordneten nur in den Gemeinden rechtfertigen, in denen die Beigeordneten einzelne Zweige des eigentlich dem Bürgermeister übertragenen Geschäftsbereichs selbständig verwalten. Welchen Zweck die Beigeordnetenbesprechungen aber in der großen Masse der rheinland-pfälzischen Gemeinden haben sollten, blieb unklar, wenn man nicht die Vorgeschichte dieses in § 23 GO 54 neu eingefügten Absatzes zu Rate zog (2).

-
- (1) Vgl. die Protokolle des Hauptausschusses des Landtags von Rheinl.-Pf. aus dem Jahre 1954, insbesondere 51.Sitzung (S.12) und 63.Sitzung (S.6); vgl. ferner die Ausführungen des Abg.Lotz bei der 2.Beratung des Änderungsgesetzes am 12.7.1954 (Landtagsdrucksache Abt.I, Nr.63, S.2116).
 - (2) Im Schrifttum fehlen daher auch Ausführungen über die allgemeine Be-

Der im Jahre 1954 noch zögernd eingeschlagene Weg wurde bei der jüngsten Überarbeitung und Neufassung des Gesetzes, nun aber unzweideutig, fortgesetzt. Einhellig vertraten die Sprecher der einzelnen Fraktionen in der entscheidenden Sitzung des Landtags am 15.9.1964 die Auffassung, daß die Bürgermeisterverfassung sich im Prinzip bewährt habe, es aber, vor allem in den größeren Städten, nötig sei, sie durch eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Beigeordneten und eine stärkere Beteiligung der Beigeordneten an der Gemeindeverwaltung aufzulockern (1). Dieses Bestreben fand in einer Reihe neuer Vorschriften Ausdruck, die ausnahmslos vom Hauptausschuß des Landtags in die Gesetzesvorlage eingefügt worden waren (2). Während nach dem früheren Recht der Bürgermeister nur zu regelmäßigen Besprechungen mit den Beigeordneten verpflichtet war, den Beigeordneten darüber hinaus aber kein Einfluß auf seine Verwaltungsführung eingeräumt war, hat der Bürgermeister nunmehr die Beschlüsse der Gemeindevertretung im Benehmen mit den Beigeordneten und die Beschlüsse der Ausschüsse im Benehmen mit dem zuständigen Beigeordneten vorzubereiten (§ 47 Abs.1 Nr.2 GO 64). Da ferner, wie bisher, besondere Beigeordnetenbesprechungen abgehalten werden müssen (§ 47 Abs.4 GO 64), ist mithin vom Gesetzgeber dafür Sorge getragen, daß zwischen Bürgermeister und Beigeordneten ein ständiger Gedanken- und Meinungsaustausch stattfindet. Es sollte verhindert werden, daß unter Umgehung der Beigeordneten der Bürgermeister irgendeine Maßnahme alleine nach seinen Vorstellungen in die Wege leitet oder in der Gemeindevertretung zu verwirklichen sucht.

In vielen Gemeinden wird in der Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Beigeordneten jedoch kaum eine Änderung eintreten. Denn dort, wo die Beschlüsse der Gemeindevertretung in Sitzungen eines Gemeindeausschusses vorbereitet und die Beigeordneten zu diesen Sitzungen regelmäßig hinzugeladen werden, besteht kein Anlaß, daß der Bürgermeister dieselben Beratungsgegenstände nunmehr nochmals mit den Beigeordneten bespricht. Dem

deutung dieser Beigeordnetenbesprechungen und die damit bezweckte Aufwertung der Beigeordneten. Salzmann-Schunck, a.a.O., 2. Aufl., Anm. zu § 23 GO, und Kraus, Die Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, HBK WP I, S.344, sehen die veränderte Bedeutung der Beigeordneten nicht.

- (1) Landtagsdrucksache Abt.I, 1964, Nr.28, Abg.Korbach (S.916 f.), Abg.Thorwirth (S.919).
- (2) Landtagsdrucksache Abt.II, 1964, Nr.211, S.1145 ff.

Sinn und Zweck des § 47 Abs.1 Nr.2 GO 64 wird vielmehr auch Genüge getan, wenn die Beigeordneten mit ihren Auffassungen über die der Gemeindevertretung zu unterbreitenden Angelegenheiten in einem vorbereitenden Gemeindeausschuß zu Wort kommen.

Auf eine Stärkung der Stellung der Beigeordneten zielt ferner der neu eingefügte § 48 Abs. 7 GO 64 ab. Danach sind die Beigeordneten zwar an die Weisungen des Bürgermeisters gebunden, soweit ihre Aufgabe nicht gerade darin besteht, den Vorstellungen des Bürgermeisters ihre eigenen entgegenzusetzen, wie stets, wenn der Bürgermeister im Benehmen mit den Beigeordneten entscheidet. Die Beigeordneten sind nunmehr jedoch innerhalb ihres Geschäftsbereichs berechtigt, bei der Beratung in den Ausschüssen nach Vortrag der Auffassung des Bürgermeisters ihre hiervon etwa abweichende Auffassung darzulegen. Sie dienen mithin nicht mehr als der verlängerte Arm des allein maßgeblichen Bürgermeisters, sie dürfen vielmehr in den Ausschußberatungen, in denen ein erheblicher Teil der Gemeindearbeit geleistet wird, in Fragen ihres Aufgabenbereichs auch ihre abweichenden Ansichten zur Geltung bringen.

Der Gesetzgeber hat ferner davon abgesehen, das neu eingeführte Eilentscheidungsrecht uneingeschränkt dem Bürgermeister zuzuordnen, wie der Regierungsentwurf vorgeschlagen hatte (1). Auch in diesen dringenden Angelegenheiten, deren Erledigung ohne Nachteil für die Gemeinde nicht bis zu einer Sitzung der Gemeindevertretung aufgeschoben werden kann, darf der Bürgermeister erst dann anstelle der Gemeindevertretung entscheiden, wenn er sich mit den Beigeordneten ins Benehmen gesetzt hat (§ 47 Abs.2 GO 64).

Diese Aufwertung des Beigeordnetenamtes kommt schließlich, soweit es sich um kreisfreie und große kreisangehörige Städte handelt, auch in der Amtsbezeichnung der Beigeordneten zum Ausdruck. Nicht nur der erste Beigeordnete, sondern auch die übrigen führen seither die Bezeichnung "Bürgermeister" (§ 48 Abs.4 S.2 GO 64). Es sollte damit klargestellt werden, daß abgesehen von der allgemeinen Vertretung des Oberbürgermeisters sämtlichen Beigeordneten dieselbe Bedeutung zukommt und sie denselben rechtlichen Status haben (2).

c) Ob diese Entwicklung von der zunächst in Reinheit eingeführten echten Bürgermeisterverfassung zu einer bisher unbekannten Form der inneren Gemeindeverfassung, die den Bürgermeister in allen Gemeinden zu enger Zusammenarbeit mit den Beigeordneten zwingt, einen Gewinn für die örtliche Verwal-

(1) Landtagsdrucksache Abt.II, 1963, Nr.43, S.267 (§ 41 Abs.2 GO).

(2) Abg. Dr.Skopp, Landtagsdrucksache Abt.I, 1964, Nr.28, S.930.

tung darstellt, ist nicht ohne weiteres zu bejahen. In den größeren Städten, in denen die hauptamtlichen Beigeordneten einen eigenen Geschäftsbereich verwalten, ist die Pflicht zu solcher Zusammenarbeit eigentlich eine Selbstverständlichkeit und bedarf keiner besonderen Begründung. Die Neufassungen des Selbstverwaltungsgesetzes brachten insoweit auch kaum Änderungen, sah doch schon die Gemeindeordnung aus dem Jahre 1948 vor, daß in den Städten zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Verwaltung regelmäßig Besprechungen zwischen dem Bürgermeister und den Beigeordneten stattfinden sollten (§ 47 Abs.1 S.2 GO 48). Auch die gemeinsame Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeindevertretung und der Ausschüsse dürfte in den Städten mit hauptamtlichen Beigeordneten schon immer üblich gewesen sein. Problematisch kann die Neuregelung aber dann werden, wenn diese vom Gesetz verlangte Zusammenarbeit nicht in erster Linie als Mittel zur Förderung einer reibungs- und widerspruchsfreien Gemeindeverwaltung angesehen wird, sondern wenn einzelne Beigeordnete danach streben sollten, über diese verstärkte Zusammenarbeit vor allem einen steten und gewichtigen Einfluß auf den Gang der Gemeindeangelegenheiten auszuüben. Diese Gefahr liegt nahe, da regelmäßig die Beigeordneten auch von anderen Parteien und Gruppen gestellt werden als der Bürgermeister und Interessengegensätze daher immer wieder aufkommen werden. Hinzu kommt, daß allein die Bedeutung, die der Gesetzgeber in allen seinen Erklärungen dem Beigeordnetenamt zugemessen hat, dazu führen wird, daß die Beigeordneten eine veränderte, unabhängigere Einstellung zum Bürgermeister als dem Gemeindevorstand nehmen werden.

Ein solches von einzelnen Beigeordneten angestrebtes Ziel, nämlich im Gemeindevorstand durch ihr verstärktes Mitspracherecht ein Gegengewicht gegenüber dem Bürgermeister zu bilden, wozu die Neuregelung verleitet, würde ihrer sonstigen Rechtsstellung aber nicht entsprechen. Das Selbstverwaltungsgesetz hat auch in seiner jüngsten Fassung an dem monokratischen Gemeindevorstand festgehalten. Der Bürgermeister bildet trotz aller Verpflichtungen zu kollegialer Zusammenarbeit mit den Beigeordneten immer noch alleine das zweite Gemeindeorgan, die Verwaltungsspitze, und kann keineswegs mit dem Bürgermeister in der Magistratsverfassung gleichgesetzt werden, dem allerdings nur die Stellung eines Primus inter pares zukommt (1). Die Beigeordneten sind nicht Mitglieder eines Kollegiums geworden, sondern bleiben weiterhin gemeindliche Beamte, deren Dienstvorgesetzter der Bürgermeister ist und

(1) Gönnerwein, Gemeinderecht, S.330.

dessen Weisungen sie grundsätzlich nachzukommen haben (1). Mit dieser rechtlich untergeordneten Stellung wäre das Bestreben, über die verstärkte Zusammenarbeit mit dem Bürgermeister auch außerhalb des zur Erledigung übertragenen Geschäftsbereichs Einfluß auf die Gemeindeverwaltung zu nehmen, nicht zu vereinbaren (2). Diese Widersprüchlichkeit - einerseits weisungsabhängiger und der Dienstaufsicht des Bürgermeisters unterstehender Gemeindebeamter, andererseits vom Bürgermeister ständig zu hörender und ihm gegenüber aufgewerteter Beigeordneter - und die sich daraus ergebende Zweiterstellung sind geeignet, Auseinandersetzungen hervorzurufen, die keineswegs im Interesse einer geordneten und reibungslosen Gemeindeverwaltung liegen. Es ist daher zu bedauern, daß der Gesetzgeber die Stellung der hauptamtlichen Beigeordneten in der Verfassung der größeren Städte und ihr Verhältnis zum Bürgermeister nicht klarer und eindeutiger umschrieben hat. Der heutigen Regelung haften allzusehr die Mängel eines Kompromisses zwischen der überkommenen Bürgermeisterverfassung und der gelegentlich geforderten Magistratsverfassung an.

Es befriedigt auch wenig, daß das Gesetz nicht scharfer zwischen den hauptamtlich tätigen, einen eigenen Geschäftsbereich verwaltenden Beigeordneten der Städte und der Masse der ehrenamtlichen Beigeordneten in den Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern unterscheidet. In diesen kleinen Gemeinden besteht kaum ein Bedürfnis, die Beigeordneten zur Unterstützung des Bürgermeisters heranzuziehen; die gemeindlichen Aufgaben sind nicht so umfangreich, daß sie der Bürgermeister nicht alleine bewältigen könnte. Es ist ferner unstreitig, daß die ehrenamtlichen Beigeordneten kein Recht darauf haben, vom Bürgermeister mit der Erledigung von Verwaltungsaufgaben betraut zu werden (3).

-
- (1) Salzmann-Schunck, a.a.O., 2. Aufl., Anm. 3 zu § 41 GO 54. Diese Rechtsstellung der Beigeordneten wurde durch die Neufassung des Gesetzes im Jahre 1964 nicht geändert.
- (2) Die hessische Magistratsverfassung kennt diese übergeordnete Stellung des Bürgermeisters über die übrigen Magistratsmitglieder, die Beigeordneten,, deshalb auch nicht (§ 73 Abs. 2 hess. GO). Es würde gegen die grundsätzliche Gleichheit aller Mitglieder des kollegialen Gemeindevorstandes verstoßen, wenn der Bürgermeister die Dienstaufsicht über die Beigeordneten ausübte. Dienstvorgesetzter ist hier die Aufsichtsbehörde (§ 2 DAVO v. 14.4.1954, GVBl. S. 76).
- (3) Vgl. Protokoll des Hauptausschusses, 9./10. Sitzung vom 18./19.2. 1964, S. 91.

Die Tätigkeit der Beigeordneten wird sich, wie schon erwähnt, darauf beschränken, den Bürgermeister zu vertreten, wenn er nicht in der Lage ist, seinen Amtsgeschäften nachzukommen. Es ist daher nur schwer zu erkennen, welchem Zweck in diesen Gemeinden die regelmäßigen Beigeordnetenbesprechungen dienen sollen, zumal der Bürgermeister jetzt die Beschlüsse der Gemeindevertretung im Benehmen mit den Beigeordneten vorzubereiten hat (§ 47 Abs.1 Nr.2 GO 64) und die Beigeordneten im allgemeinen auch zu den Sitzungen etwa gebildeter vorbereitender Gemeindeausschüsse hinzugeladen werden. Die Erhaltung der Einheit der Gemeindeverwaltung erfordert diese Beigeordnetenbesprechungen jedenfalls nicht, wie die Praxis in vielen Gemeinden zeigt, in denen die seit dem Jahre 1954 obligatorischen Besprechungen (§ 23 Abs.4 GO 54) niemals stattgefunden haben. Die Einheit der örtlichen Verwaltung ist bereits dadurch gesichert, daß allein der Bürgermeister für die gesamte laufende Verwaltung und die Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung zuständig ist. Der Sinn dieser Beigeordnetenbesprechungen in den kleineren Gemeinden, vor allem solchen ohne vorbereitende Gemeindeausschüsse, könnte allenfalls darin liegen, zugleich einer besseren Unterrichtung der Gemeindevertretung zu dienen, sind doch die Beigeordneten in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern - zumindest nach den Vorstellungen des Gesetzgebers - regelmäßig gleichzeitig Mitglieder der Gemeindevertretung (1). Eine solche Informationspflicht des Bürgermeisters wird aber schon durch § 47 Abs.5 GO 64 statuiert; danach ist der Bürgermeister gehalten, die Gemeindevertretung über alle wichtigen Angelegenheiten zu informieren, die den Aufgabenbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung berühren. Darüber hinaus sind die Beigeordneten in sämtlichen Gemeinden heute auch bei der Vorbereitung der Sitzungen der Gemeindevertretung heranzuziehen, wodurch gleichfalls eine rechtzeitige und ausreichende Unterrichtung der Gemeindevertretung gewährleistet ist. Die Bedeutung der ehrenamtlichen Beigeordneten in den kleineren Gemeinden ist damit gesetzlich keineswegs so klar festgelegt, wie es für eine reibungslose Gemeindearbeit wünschenswert wäre.

Nachdem in den Landtagsberatungen als eines der wesentlichsten Ziele der

- (1) Erst in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern können die Beigeordneten nicht mehr Mitglieder der Gemeindevertretung sein (§ 48 Abs. 2 GO 64). Erst dort wird die Verbindung der Beigeordneten mit dem Bürgermeister als Gemeindevorstand regelmäßig so eng, daß ihr Ausscheiden aus der Gemeindevertretung erforderlich erscheint.

Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes immer wieder die Aufwertung der Beigeordneten herausgestellt und begrüßt worden ist (1), hätte man erwarten können, daß das Gesetz selbst diesen Fragenkreis nun auch unzweideutig regelt und Aufgabe und Stellung der Beigeordneten sowohl in den Städten wie auch in den kleinen Gemeinden klar umreißt. Die in sich widerspruchsvolle und nicht differenzierende Regelung, die schließlich Gesetz wurde, wird hingegen leicht zu unliebsamen Auseinandersetzungen innerhalb der Gemeindeverwaltung führen, vor allem dann, wenn der Bürgermeister auf dem durchaus berechtigten Standpunkt steht, daß auch heute noch die Beigeordneten in erster Linie zu seiner Unterstützung bestellt seien (§ 28 Abs.3 GO 64), die Beigeordneten demgegenüber auf eine weitgehend kollegiale Verwaltungsführung drängen.

IV. Die gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen

1. Aufgaben dieser Einrichtungen

- Ein besonderes Problem, das sich der Gemeindegesetzgebung im Bereich des heutigen Landes Rheinland-Pfalz auch schon im 19. Jahrhundert stellte, lag darin, die Kluft zwischen der Verwaltungslast und der Verwaltungskraft der vielen kleinen und kleinsten Gemeinden zu überbrücken. In dem vorwiegend landwirtschaftlich strukturierten Gebiet lebte und lebt die Bevölkerung zu einem großen Teil in den vielfach nur wenige hundert Einwohner zählenden Dörfern, die in einem dichten Netz über das ganze Land verstreut sind. Bereits im vorigen Jahrhundert waren diese ländlichen Gemeinden in der Entwicklung ihres Gemeindelebens, ja selbst in der notdürftigsten Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben weit hinter den größeren, leistungsfähigeren Gemeinden zurückgeblieben, wenn nicht die Zusammenfassung der geringen finanziellen Kräfte der Einzelgemeinden es vielfach ermöglicht hätte, auch für diese Gemeinden geschulte, hauptamtliche Beamte einzustellen und Vorhaben, die mehrere Gemeinden in gleicher Weise betrafen, gemeinschaftlich zu verwirklichen. Der Aufbau einer leistungsfähigen, ihre Funktionen sachgemäß erfüllenden Gemeindeverwaltung selbst in den kleinsten Gemeinden ist heute noch dringlicher, da die auf den Gemeinden ruhende Verwaltungslast während der letzten Jahrzehnte weiter zugenommen hat. Der Krieg und seine Folgeerscheinun-

(1) Landtagsdrucksache Abt.I, 1964, Nr.28,S.908 ff.

gen, der starke Flüchtlings- und Evakuiertenstrom, der Wechsel großer Teile der Landbevölkerung in andere Berufe und Verdienstmöglichkeiten, die Förderung der Industrieansiedlung in ehemals reinen Agrargebieten haben die bisherige Homogenität des Dorfes zerstört und eine Vielzahl weiterer Aufgaben gebracht. Hinzu kommt, daß auch die Landbevölkerung an den Fortschritten der Zivilisation mit allen ihren Folgen teilnimmt. Die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, der Straßenbau sind Probleme, die heute auch von den kleinsten Gemeinden bewältigt werden müssen. Niemand kann aber erwarten, daß eine von ehrenamtlichen Kräften getragene Gemeindeverwaltung in der Lage ist, diese Aufgaben sachgemäß wahrzunehmen, deren Besorgung nicht nur Kenntnisse und Erfahrung, sondern auch erheblichen Einsatz von Zeit und Arbeitskraft verlangt. Der Gesetzgeber war daher gehalten, Wege zu finden, die auch den kleinen und finanzschwachen Gemeinden eine leistungsfähige Gemeindeverwaltung sichern.

2. Schwierigkeiten einer Rechtsvereinheitlichung

Wie im geschichtlichen Teil dieser Arbeit bereits dargelegt worden ist, konnten weite Teile des Landes solche Einrichtungen zur Hebung der Verwaltungskraft kleiner Landgemeinden. In den Regierungsbezirken Trier und Koblenz der ehemaligen preußischen Rheinprovinz hatten die Ämter oder Bürgermeistereien seit fast 150 Jahren eine große kommunalpolitische und kommunalwirtschaftliche Rolle gespielt. In der Pfalz blickten die sog. gemeinschaftlichen Bürgermeistereien, eine Einrichtung des bayerischen Gemeindeverfassungsrechts, auf eine alte Tradition zurück. Nur in Rheinhessen war von der auch nach der hessischen Gemeindeordnung des Jahres 1931 gegebenen Möglichkeit des Zusammenschlusses zu gemeinschaftlichen Bürgermeistereien kaum Gebrauch gemacht worden, während im Regierungsbezirk Montabaur gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen sogar gänzlich unbekannt waren.

Der Gesetzgeber stand im Jahre 1948 mithin vor der Frage, ob er diesen uneinheitlichen Rechtszustand belassen oder wie bei der inneren Gemeindeverfassung auch hier für das ganze Land einheitliche Rechtsverhältnisse schaffen sollte. Es lag nahe, daß man bei den Vorarbeiten für den dem Landtag zuzuleitenden Regierungsentwurf zunächst danach strebte, auch das Recht dieser bedeutsamen gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen zu vereinheitlichen. Unterschiedliche Rechtsinstitute auf diesem Gebiet schienen nicht nur die gesamte Verwaltung des Landes zu erschweren, sondern es mußte befürchtet werden, daß vor allem bei verschiedener Entwicklung der Einzelge-

meinden im Rahmen der jeweiligen Einrichtung das Zusammenwachsen der - von der Zeit des Nationalsozialismus abgesehen - niemals in einem Land vereinigten Landesteile beeinträchtigt werde. Nicht nur deshalb, weil in allen Landesteilen gewichtige Stimmen laut wurden, die den Fortbestand des bisherigen Rechts forderten, wäre eine solche Vereinheitlichung aber nur schwierig zu erreichen gewesen. Der preußische Amtsverband und die pfälzische gemeinschaftliche Bürgermeisterei hatten letztlich nur eines gemeinsam, nämlich das Ziel, auch in den kleinen Gemeinden eine leistungsstarke Verwaltung zu sichern. Im übrigen unterschieden sie sich erheblich. Die Ämter waren Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften mit der Tendenz zur Universalität des Wirkungskreises (1), dazu berufen, ihr Gebiet zum Besten der amtsangehörigen Gemeinden und deren Bewohner zu verwalten und somit auch alle Angelegenheiten an sich zu ziehen, deren einheitliche Durchführung in den Gemeinden erforderlich ist oder die von den Gemeinden wegen ihrer geringen Leistungsfähigkeit nicht sachgemäß erfüllt werden können. Durch die Zusammenfassung aller Kräfte sollte die in kleinen Gemeinden besonders spürbare Kluft zwischen Verwaltungslast und Verwaltungskraft überwunden und besondere staatliche Hilfe entbehrlich werden. Daneben waren die Ämter Verwaltungsbezirke zur Erledigung der staatlichen Auftragsangelegenheiten.

Die gemeinschaftlichen Bürgermeistereien hingegen waren weder Gemeindeverbände noch kam ihnen in ihrer damaligen Form Rechtspersönlichkeit zu. Der für sämtliche Gemeinden der Bürgermeisterei gewählte gemeinschaftliche Bürgermeister und das an seinem Sitz gebildete gemeinschaftliche Büro sollten lediglich eine sparsame, aber dennoch allen Erfordernissen gerecht werdende Verwaltungsführung in den völlig selbständigen Einzelgemeinden gewährleisten. Eine darüber hinausgehende Ausgleichsfunktion zwischen den benachbarten Gemeinden erfüllte die gemeinschaftliche Bürgermeisterei nicht.

Dieser nach dem damaligen Recht grundlegende Unterschied zwischen Amtsverband und gemeinschaftlicher Bürgermeisterei ließ eine Angleichung der beiden Einrichtungen nicht zu, wenn nicht in einem oder beiden Rechtskreisen wesentliche Änderungen eingeführt werden sollten. Hinzu kam noch, daß im Gebiet der rheinischen Amtsverfassung die Ämter seit langem die Kassengeschäfte der amtsangehörigen Gemeinden führten, während diese Aufgabe in der Pfalz von den eigens dazu bestellten staatlichen Gemeindevornehmern erledigt wurde, ohne Einschaltung der gemeinschaftlichen Bürgermeistereien. Auch dieser Zustand stand einer Angleichung der beiden Einrichtungen entgegen.

(1) Elleringmann, Amtsverband, S.19.

gen. Da man schließlich auch keine der beiden Einrichtungen unverändert in die übrigen Landesteile verpflanzen und dort ein bislang fremdes System aufzwingen wollte (1), gab schon der Regierungsentwurf des Jahres 1948 das ursprüngliche Vorhaben auf, die gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen zu vereinheitlichen (2). Er sah für die Regierungsbezirke Koblenz und Trier weiterhin die bisherige Amtsverfassung (Teil II des Selbstverwaltungsgesetzes), für die übrigen Landesteile hingegen die dem früheren bayerischen und hessischen Recht nachgebildete gemeinschaftliche Bürgermeisterei vor (§§ 54 ff. GO). Erstmals sollten damit auch im Regierungsbezirk Montabaur die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen zu bilden. Irreführend war allerdings, daß der Regierungsentwurf auch diese gemeinschaftlichen Bürgermeistereien als Amtsbürgermeistereien bezeichnete, unterschieden sie sich doch erheblich von den Amtsverbänden in der ehemals preußischen Rheinprovinz. Schon in der ersten Beratung des Hauptausschusses des Landtags wurde daher die alte Bezeichnung wieder eingeführt.

3. Die Amtsverfassung

a) Die ursprüngliche Amtsordnung (Teil II des Selbstverwaltungsgesetzes vom 27.9.1948) brachte gegenüber dem früheren preußischen Recht und der nationalsozialistischen Amtsgesetzgebung kaum Veränderungen, wenn man davon absieht, daß das damals auch im Amtsbürgermeister verwirklichte Führerprinzip mit der Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse entfiel. Die funktionellen Beziehungen zwischen Amtsverband und amtsangehöriger Gemeinde wurden nicht geändert. Es blieb dabei, daß das Amt die staatlichen Auftragsangelegenheiten der amtsangehörigen Gemeinden wahrnahm (§ 6 AO 48); es blieb die Ausgleichsfunktion des Amtsverbandes bei den Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden (§§ 4, 5 AO 48), und es blieb die Hilfe des Amtes bei den Bürogeschäften und bestimmten Einzelaufgaben der Gemeinden wie den Kassengeschäften, der Aufstellung des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung (§§ 12, 15 AO 48).

Die Befugnis der Ämter, für ihren Bereich alle öffentlichen, den Gemeinden obliegenden Aufgaben zu übernehmen, deren einheitliche Durchführung für

(1) Staatssekretär Dr. Wuermeling, Landtagsdrucksache Abt.I, 1948, Nr. 24, S.575.

(2) Landtagsdrucksache Abt. II, 1948, Nr.290, S.414 f. und 432 ff.

alle oder mehrere Gemeinden erforderlich ist oder die von den Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit nicht durchgeführt werden können (§ 3 S.1 AO 48), erhielt jedoch keine große praktische Bedeutung mehr. In der Mehrzahl der Fälle sind nicht alle, sondern nur einige der amtsangehörigen Gemeinden an der Übernahme einer Aufgabe durch das Amt interessiert. Die Amtsordnung bot aber in der im Jahre 1948 beschlossenen Fassung nicht mehr die Gewähr, daß den allein interessierten Gemeinden nun auch der nötige Einfluß auf die erforderlichen Entscheidungen zukam. Sie kannte einerseits nicht mehr die bereits durch das Gesetz vom 27.12.1927 beseitigte "kleine Bürgermeistereiversammlung" des § 60 der rheinischen Landgemeindeordnung; danach durften in Angelegenheiten, die nur einen Teil der Gemeinden des Amtes berührten, die Vertreter der nichtbeteiligten Gemeinden in der Amtsvertretung nicht mitbeschließen (1). Nach der rheinland-pfälzischen Amtsordnung beschloß auch in diesen Angelegenheiten die Amtsvertretung mit der vollen Zahl ihrer Mitglieder. Erschwerend kam aber nunmehr noch hinzu, daß viele Gemeinden in der von den Bürgern sämtlicher amtsangehöriger Gemeinden unmittelbar gewählten Amtsvertretung überhaupt nicht mehr vertreten sind. Nach der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz hatte die Amtsvertretung aus den Bürgermeistern sämtlicher Einzelgemeinden und weiteren zusätzlich gewählten Mitgliedern bestanden (§ 110 GO). Jede Gemeinde war folglich zumindest durch ihren Bürgermeister stimmberechtigt vertreten. Diese bewährte Regelung konnte im Jahre 1948 jedoch nicht beibehalten werden, da sie dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl (Art. 50, 76 LVerf.) widersprach. Das Recht der Gemeindebürgermeister, die nicht gewählte Mitglieder der Amtsvertretung sind, mit beratender Stimme an den Sitzungen der Amtsvertretung teilzunehmen, konnte diesen Nachteil nicht ausgleichen. Als Folge dieses geringen Einflusses auf die zu treffenden Entscheidungen ergab sich, daß die Gemeinden nicht mehr bereit waren, Aufgaben, deren einheitliche Durchführung für mehrere Gemeinden nötig war, auf das Amt zu übertragen, sondern sich stattdessen zu Zweckverbänden zusammenschlossen (2). Da aus verständlichen Gründen von dem Mittel der Kompetenz-Kompetenz (§ 4 AO 48), also der Zuständigkeitsbegründung gegen den Willen der Gemeinden, nur ungern und selten Gebrauch gemacht wurde (3), war die Ausgleichsfunktion der Ämter ziemlich bedeutungslos geworden.

(1) Zur Rechtsnatur dieses Amtsunterverbandes s. Schmidt-Odenbreit, a.a.O., S.259 f.

(2) Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, 1.Aufl., Anm.2 zu § 3 AO 48.

(3) Göb, HBKWP I, S.392.

b) Es war daher auch kein in seinen praktischen Auswirkungen allzu gewichtiger Eingriff in das Wesen des Amtsverbandes, als bei der Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1954 der Aufgabenbereich des Amtes gegenüber den Gemeinden auch gesetzlich dahin eingeschränkt worden ist, daß mit Ausnahme der Kassengeschäfte (§ 5 Abs.2 AO) Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden nur noch mit deren Zustimmung übernommen werden können (§ 5 Abs.3 AO) und bereits übernommene Aufgaben zurückübertragen werden müssen, wenn die Gemeinden dies fordern (§ 5 Abs.6 AO). Diese Regelung bedeutete letztlich nur eine Anpassung des Gesetzes an das von den Amtsverbänden weitgehend geübte Verfahren, die Selbstverwaltungsaufgaben den Gemeinden auch uneingeschränkt zur eigenverantwortlichen Erledigung zu überlassen und von der noch zugedilligten Kompetenz-Kompetenz keinen Gebrauch zu machen. Rechtlich gesehen hatten die Ämter damit jedoch ihren Charakter als Gebietskörperschaften verloren (1), konnte doch künftig von einer grundsätzlich unbeschränkten Allzuständigkeit in einem umgrenzten Teil des Staatsgebietes gegenüber allen Einwohnern dieses Gebietes keine Rede mehr sein. Es war daher folgerichtig, daß der Gesetzgeber zugleich das Wesen der Ämter neu bestimmte und sie nur noch als Gemeindeverbände mit der Rechtsstellung öffentlicher Gebietskörperschaften bezeichnete (§ 2 Abs.1 AO 54).

Die Entwicklung der Amtsverfassung in Rheinland-Pfalz ist aber nicht allein dadurch gekennzeichnet, daß den Amtsverbänden jede Eingriffsmöglichkeit in den eigenverantwortlich wahrzunehmenden Aufgabenbereich der amtsangehörigen Gemeinden genommen worden ist. Den einzelnen Gemeinden ist auch gegenüber der Unterstützungsfunktion des Amtes und des Amtsbürgermeisters größere Selbständigkeit zugestanden worden. Zwar besagt das Gesetz entgegen der ursprünglichen Fassung jetzt ausdrücklich, daß die Ämter in erster Linie berufen seien, die Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden zu fördern (§§ 2 Abs. 2 S.1 AO 54 und 64) und die Bürogeschäfte der einzelnen Gemeinden zu führen, soweit diese kein eigenes Verwaltungspersonal beschäftigen (§ 10 Abs.2 AO 64). Beides bedeutet jedoch nichts Neues für die praktische Durchführung der Amtsverfassung. Wichtig sind aber einige Änderungen im Verhältnis des Amtsbürgermeisters zur Einzelgemeinde, wodurch diese eine größere Unabhängigkeit erhielt.

Von Anfang an hatte die Beratung der ehrenamtlichen Bürgermeister in den amtsangehörigen Gemeinden durch den verwaltungserfahrenen hauptamtlichen

(1) Gönnerwein, Gemeinderecht, S.417 Anm.44; Göb, HBK WP I, S.387.

Amtsbürgermeister in der rheinland-pfälzischen Amtsverfassung eine wesentliche Bedeutung gehabt (§ 11 S.1 AO 48). Der Amtsbürgermeister, der nicht wie nach der preußischen Amtsordnung zugleich Organ der Aufsichtsbehörde war, sollte in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit dem Gemeindebürgermeister der Gemeinde in allen Angelegenheiten zur Seite stehen, sie beraten und Auskunft geben in den Fragen, die sich dem auf kurze Zeit gewählten ehrenamtlichen Bürgermeister naturgemäß stellten. Um zu verhindern, daß die Einschaltung des Amtsbürgermeisters durch den Gemeindebürgermeister zu spät oder überhaupt nicht erfolgte, hatte der Gesetzgeber jedoch zunächst die Mitwirkung des Amtsbürgermeisters bei bestimmten bedeutungsvollen Geschäften zwingend vorgeschrieben. So bestimmte § 12 AO 48 in Übereinstimmung mit § 20 der deutschen Amtsordnung von 1935, daß die Haushaltssatzung, Nachtragsatzungen und die Haushaltsrechnung der amtsangehörigen Gemeinden gemeinsam von dem Bürgermeister und dem Amtsbürgermeister aufgestellt werden mußten. Die Beibehaltung dieser Regelung war durchaus zu begrüßen, denn die gemeinsame Erledigung der für die Finanzwirtschaft der Gemeinden wesentlichen Angelegenheiten ergibt sich ohne weiteres aus dem Leitgedanken der Amtsverfassung, mit Hilfe des fachlich vorgebildeten und erfahrenen Amtsbürgermeisters auch in den kleinen, ehrenamtlich verwalteten Landgemeinden ein Verwaltungsniveau zu erzielen, wie es sonst nur bei hauptamtlicher Verwaltung möglich ist. Dem Verwaltungspraktiker, dem es alleine auf eine sachgerechte Verwaltungsführung in den Einzelgemeinden und weniger auf deren gemeindliche Unabhängigkeit ankommt, mußte es daher einen Rückschritt bedeuten, als diese gesetzliche Mitwirkungspflicht des Amtsbürgermeisters im Jahre 1954 beseitigt worden ist. Nach der auch heute noch geltenden Regelung hat der Amtsbürgermeister die amtsangehörigen Gemeinden bei der Aufstellung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans nur noch zu beraten und zu unterstützen (§§ 10 Abs.1 AO 54 und 64), so daß es letztlich von der Entscheidung der Beteiligten abhängt, ob und wie weit der Einfluß des in diesen Fragen ungleich erfahreneren Amtsbürgermeisters sich auswirkt. Wenn nun auch in der praktischen Durchführung vielfach alles beim alten geblieben ist und die Amtsverwaltung weiterhin die Haushaltssatzungen und -pläne der einzelnen Gemeinden vorbereitet, so ist doch nicht zu verkennen, daß die Amtsverfassung an einer entscheidenden Stelle gelockert worden ist.

Dieses Bestreben, dem Amtsbürgermeister mehr die Rolle eines Helfers und Beraters zuzuteilen und zur Wahrung der vollen Stlbständigkeit der Einzelgemeinden zwingende Mitwirkungsrechte zu beseitigen, fand bei der Neufassung der Amtsordnung im Jahre 1954 noch ein weiteres Mal Ausdruck. Ver-

pflichtungserklärungen der amtsangehörigen Gemeinden, deren Rechtsgültigkeit bisher von der Unterschrift des Bürgermeisters und des Amtsbürgermeisters abhängig war (§ 12 Abs. 2 AO 48), benötigen seitdem nur noch die Unterschrift des Bürgermeisters (§ 50 Abs. 2 GO 54, § 56 Abs. 1 GO 64). Auch in diesem Fall wurde rechtlich die volle Unabhängigkeit der Einzelgemeinde erreicht und der Amtsbürgermeister darauf beschränkt, allein durch seine Überzeugungskraft Einfluß auf die Gemeindeverwaltung zu nehmen (1). Es mag zutreffen, daß der Amtsbürgermeister, der ja jetzt auch bei der Ausführung des Haushaltsplans nicht mehr zwingend mitwirkt (2), vielfach Maßnahmen nicht mehr verhindern kann, die im Interesse der Gemeinde besser unterblieben wären (3). Letztlich mußte der Gesetzgeber aber diesen Weg gehen und auch den amtsangehörigen Gemeinden die volle eigenverantwortliche Verwaltung gewähren. Auch sie sind vollwertige gemeindliche Gebietskörperschaften mit dem verfassungsmäßig garantierten Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht ist zwar insbesondere im Rahmen des geschichtlich Gewordenen beschränkbar, aber doch nur soweit, als Eingriffe sachlich unbedingt nötig sind (4). Zwingende Gründe fordern solche Beschränkungen aber nicht, wie die Verwaltung der Gemeinden in den Landesteilen zeigt, denen die Amtsverfassung fremd ist. Damit ist zugleich auch der zweite Grund aufgezeigt, der für die Beseitigung der gesetzlichen Mitwirkungsrechte des Amtsbürgermeisters sprach. Es ging auf die Dauer nicht an, daß die Gemeinden im Bereich der ehemaligen preußischen Rheinprovinz weniger selbständig und frei in ihren Entschlüssen waren als die in den anderen Landesteilen. Dadurch wären nicht nur Gemein-

-
- (1) Salzmann-Schunck (a.a.O., 2. Aufl., Anm. 1 zu § 10 AO 54) sehen sich angesichts dieser Änderungen veranlaßt zu betonen, daß die Amtsordnung ihren besonderen Wert für die Gemeinden dadurch keineswegs eingebüßt habe, weil noch genügend Möglichkeiten zu fruchtbarer Zusammenarbeit zwischen dem Amtsbürgermeister und den Gemeindebürgermeistern gegeben seien.
 - (2) Die Anweisung der Einnahmen und Ausgaben ist ausschließlich Sache des Gemeindebürgermeisters. Soweit der Amtsbürgermeister auch heute noch auf Verlangen der Gemeinden Kassenanweisungen mitunterzeichnet, handelt es sich um einen Sichtvermerk, durch den er zu erkennen gibt, daß seinerseits keine Bedenken gegen die Vollziehung der Anweisung bestehen (Salzmann-Schunck, 2. Aufl., Anm. 4 zu § 5).
 - (3) Vgl. auch die Begründung zum Regierungsentwurf 1963 (Landtagsdrucksache Abt. II, 1963, Nr. 43, S. 386 zu § 10 AO).
 - (4) BVerfGE 1, 167 (178, 180); BVerwG DVBl. 1958, 278 (280).

den verschiedener Klassen geschaffen worden, sondern auch der Rechtsverkehr mit den Gemeinden wäre erschwert worden, wenn in einem Landesteil bei allen Verpflichtungserklärungen der Gemeinden zusätzlich noch eine weitere Unterschrift, die des Amtsbürgermeisters, erforderlich gewesen wäre. Die Beseitigung der zwingenden gesetzlichen Mitwirkungsrechte des Amtsbürgermeisters im Jahre 1954 war somit durchaus folgerichtig, wenn sie auch dazu führte, daß die Amtsverfassung noch mehr von ihrer Bedeutung für die Landgemeinden verlor.

Es hätte nun aber nahegelegen, nachdem der Amtsbürgermeister nur noch durch fachmännische Beratung wirken konnte, dafür Sorge zu tragen, daß er dieser Aufgabe auch im weitesten Umfang nachkommen kann. Das Gesetz läßt in diesem Bereich jedoch eine klare Linie vermissen. Der engen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Amtsbürgermeister entspricht es, daß der Amtsbürgermeister zu den Sitzungen der einzelnen Gemeindevertretungen einzuladen ist. Da der Amtsbürgermeister zum Teil Ämter mit mehr als dreißig Gemeinden zu betreuen hat, eine Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen auch nicht besteht, wird er seine Teilnahme oftmals von der Bedeutung der anstehenden Fragen abhängig machen. Diese Entscheidung erleichterte ihm § 11 S.3 AO 48, wonach ihm mit der Ladung zugleich die Tagesordnung mitzuteilen war. Unverständlicherweise läßt das Gesetz in seinen späteren Fassungen die Ladung allein genügen (§§ 10 Abs.3 GO 54, 10 Abs.4 GO 64), so daß heute unter Umständen Rückfragen erforderlich werden, ehe der Amtsbürgermeister über seine Teilnahme entscheiden kann. Das Gesetz ist auch im übrigen wenig bemüht, den Rat und die Unterstützung des Amtsbürgermeisters möglichst früh zum Tragen kommen zu lassen. Zwar müssen die amtsangehörigen Gemeinden seit dem Jahre 1954 den Amtsbürgermeister über alle Beschlüsse und wichtigen Anordnungen unterrichten (§§ 10 Abs.2 AO 54, 10 Abs.3 AO 64), so daß es nicht mehr wie früher, als nur wichtige Entschlüsse mitzuteilen waren (§ 11 S.2 AO 48), zu Auseinandersetzungen darüber kommen kann, ob ein Beschluß der Gemeindevertretung von solch wichtiger Bedeutung war oder nicht. Auch hat das Gesetz in seiner jüngsten Fassung ausdrücklich bestimmt, daß der Amtsbürgermeister vor der Ausführung der Beschlüsse zu unterrichten ist (§ 10 Abs.3 S.1 AO 64). Dennoch dürfte aber auch dieser Zeitpunkt oftmals ungünstig gewählt sein; vielfach wird dem Amtsbürgermeister kein anderer Weg bleiben, als einen rechtswidrigen, unwirtschaftlichen oder vom Haushaltsplan nicht gedeckten Beschluß förmlich zu beanstanden (§§ 10 Abs.5 AO 64, 44 GO 64). Dieses für die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Amts- und Gemeindeverwaltung nachteilige Vorgehen

könnte leicht vermieden werden, wenn die Gemeinden stets oder doch in gewissen Fällen verpflichtet wären, den Amtsbürgermeister eingehend über die beabsichtigten Beschlüsse zu unterrichten. Der Amtsbürgermeister könnte dann verhindern, daß mangels ausreichender Rechtskenntnisse und Verwaltungserfahrung solche fehlerhaften Beschlüsse überhaupt gefaßt werden. Wenn der Gemeindebürgermeister den Amtsbürgermeister nicht von sich aus zu Rate zieht, bleibt es vor allem nach der geltenden Gesetzesfassung weitgehend der Initiative des Amtsbürgermeisters überlassen, sich die nötigen Informationen zu beschaffen, um abwägen zu können, ob seine Mitwirkung erforderlich ist oder nicht. Entgegen § 6 der Durchführungsverordnung zur Amtsordnung i.d.F. vom 5.10.1954 (1) und § 10 Abs.3 S.2 AO des Regierungsentwurfs des Jahres 1963 (2) hat der Gesetzgeber es den Gemeinden nicht zur Pflicht gemacht, den Amtsbürgermeister in bestimmten Fällen vor der Entscheidung der Gemeindevertretung einzuschalten. Es heißt vielmehr heute lediglich, daß die Gemeinde vor dem Abschluß wichtiger Verträge und vor sonstigen wichtigen Rechtsgeschäften mit finanziell erheblicher Auswirkung sowie bei der Vorbereitung von Satzungen sich der fachlichen Beratung durch den Amtsbürgermeister bedienen soll (§ 10 Abs.3 S.2 AO 64).

Die amtsangehörigen Gemeinden sind damit in ihrer Verwaltungsführung heute weitgehend den Gemeinden in den Landesteilen ohne Amtsverfassung angeglichen. Ihr Selbstverwaltungsrecht unterliegt, wenn man von der Art der Verwaltung der Kassengeschäfte absieht, keinen dort unbekannten Beschränkungen. Soweit das Amt in seinem Gebiet die den Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung übertragenen staatlichen Auftragsangelegenheiten wahrnimmt, liegt kein Eingriff in den in eigener Verantwortung zu verwaltenden gemeindlichen Aufgabenbereich vor. Wie dargelegt, verlieren Aufgaben mit der Ausgestaltung zu staatlichen Auftragsangelegenheiten ihren gemeindlichen Charakter. Erwähnenswert ist an dieser Stelle aber, daß die amtsangehörigen Gemeinden mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde auch diese staatlichen Auftragsangelegenheiten in die eigene Zuständigkeit übernehmen können, wenn sie einen hauptamtlichen Gemeindebeamten beschäftigen (§ 5 Abs.4 AO 54 und AO 64).

Nimmt man die rein technischen Verwaltungsarbeiten wie die Besorgung der Büro- und Kassengeschäfte aus, so liegt die Bedeutung der Amtsverfassung für den gemeindlichen Selbstverwaltungsbereich heute vor allem darin, daß dem

(1) Landesverordnung vom 31.3.1955 (GVBl. S.37).

(2) Landtagsdrucksache Abt.II, 1963, Nr.43.

ehrenamtlichen, meist verwaltungsunerfahrenen Gemeindebürgermeister ein fachlich vorgebildeter Berufsbeamter zur Seite steht, bei dem er sich jederzeit Rat holen kann und der seinerseits gehalten ist, von sich aus die Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden zu unterstützen und zu fördern. Da der Amtsbürgermeister nicht mehr zugleich Organ der Aufsichtsbehörde (1) oder Dienstvorgesetzter des Gemeindebürgermeisters ist, sondern ganz auf der Gemeindeseite steht, sind auch alle Voraussetzungen für eine fruchtbare Zusammenarbeit gegeben. In dieser Zusammenarbeit, die um so nützlicher für die Entwicklung einer Gemeinde sein wird, je enger und vertrauensvoller sie ist, liegt der große Vorteil der Amtsverfassung für die ländliche Selbstverwaltung. Auch diesen kleinen Gemeinden, die weder finanziell noch, was den Arbeitsanfall anbelangt, in der Lage sind, einen hauptamtlichen Beamten zu beschäftigen, wird auf diesem Wege bei voller Beibehaltung ihrer eigenverantwortlichen Selbstverwaltung ein Verwaltungsniveau gesichert, wie es den heutigen Anforderungen entspricht.

Rückblickend läßt sich feststellen, daß das Selbstverwaltungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz den Weg fortgesetzt hat, den die früheren Gesetzgeber bereits eingeschlagen hatten, nämlich auch die amtsangehörigen Gemeinden zu mit einem uneingeschränkten Selbstverwaltungsrecht ausgestatteten Gebietskörperschaften zu entwickeln. Den ersten Schritt in dieser Richtung hatte schon im Jahre 1845 die preußische Gemeindegesetzgebung für die Rheinprovinz getan, als sie entgegen dem vorausgegangenen französischen Recht jeder Gemeinde einen Gemeinderat als Beschlußkörperschaft zubilligte (2) und diesem Gemeinderat gegenüber dem Bürgermeister, dem heutigen Amtsbürgermeister, erweiterte Befugnisse zusprach. Erhalten blieb damals jedoch die gleichwohl starke Stellung des Amtsbürgermeisters in der Einzelgemeinde; als vom Oberpräsidenten der Provinz ernannter Beamter war er zugleich Gemeindevorstand sämtlicher Gemeinden der Bürgermeisterei und leitete deren gesamte Verwaltungsgeschäfte. Das Gesetz vom 27.12.1927 über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts brachte dann eine weitere Fortentwicklung, indem es dem Amtsbürgermeister die Organstellung in der Einzelgemeinde nahm und den bisherigen Gemeindevorsteher zu dem der Gemeindevertretung gegenüber-

(1) so noch nach der Amtsordnung v. 8.10.1934 (GS. S.393); vgl. Loschelder-von Derschau, Amtsordnung, Anm.7 zu § 15 AO.

(2) Die aus mehreren Gemeinden gebildete Mairie besaß zuletzt nur einen auch für die Angelegenheiten der Einzelgemeinden zuständigen gemeinschaftlichen Municipalrat (Göb, HBKWP I, S.381).

stehenden zweiten Gemeindeorgan machte. Gleichzeitig übertrug es dem Amtsbürgermeister als einem Hilfsorgan des Landrats die Aufsicht über die Gemeinden und beließ ihm bedeutende zwingende Mitwirkungsrechte. Klammert man die nationalsozialistische Gemeindegesetzgebung aus, während deren Geltung von einer gemeindlichen Selbstverwaltung keine Rede sein konnte, so stellt das Selbstverwaltungsgesetz vom 27.9.1948 die nächste Stufe dieser Entwicklung dar. Es nahm dem Amtsbürgermeister die Funktion eines Organs der staatlichen Aufsichtsbehörde und schränkte seine Mitwirkungsrechte (z.B. bei der Ausführung des Haushaltsplans) ein. Diese Entwicklung wurde fortgesetzt und vorerst beendet durch die erste Neufassung der Amtsordnung im Jahre 1954. Seitdem ist dem Amt die Möglichkeit genommen, den Einzelgemeinden irgendwelche gemeindlichen Aufgaben gegen deren Willen zu entziehen und selbst durchzuführen. Schließlich wurden die beiden letzten gesetzlichen Mitwirkungsrechte des Amtsbürgermeisters, die Mitunterzeichnung verpflichtender Urkunden und die zwingende Einschaltung bei der Aufstellung des Haushaltsplans und der Haushaltssatzung, aufgehoben. Die Ämter sind im wesentlichen nur noch dazu da, die Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden zu unterstützen und mitzuhelfen, daß auch diese ehrenamtlich verwalteten Gemeinden in ihrer Entwicklung nicht hinter den einwohner- und finanzstarken Gemeinden zurückbleiben, lassen aber die gemeindliche Selbstbestimmung unangestastet.

Da die enge Verzahnung zwischen Amt und Gemeinden, die für die Amtsverfassung in den Regierungsbezirken Koblenz und Trier wesentlich war, damit weitgehend gelockert worden war, konnte erwartet werden, daß der Widerstand gegen eine Übernahme der Amtsverfassung in den anderen Landesteilen abnehmen werde. Der Gesetzgeber bestimmte daher in § 1 Abs.1 S.2 AO 54, daß auch Gemeinden anderer Regierungsbezirke sich zu Ämtern zusammenschließen können. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch bisher nirgends Gebrauch gemacht.

4. Die gemeinschaftlichen Bürgermeistereien

Die zweite im Land Rheinland-Pfalz verbreitete gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtung, die gemeinschaftliche Bürgermeisterei, machte hingegen seit dem Jahre 1948 keine wesentliche Entwicklung mit. Der Gesetzgeber hatte sie fast unverändert aus der früheren bayerischen Gemeindeordnung des Jahres 1927 (Art.56 ff.) in die erste Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes übernommen. Sie blieb so auch auf den ehemals bayerischen Landesteil be-

schränkt, obwohl das Gesetz einer Ausdehnung in andere Gebiete des Landes zu keiner Zeit im Wege stand. Erst in allerjüngster Zeit zeigen sich Ansätze, auch im ehemals nassauischen Landesteil, der bislang überhaupt keine gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen kannte, solche gemeinschaftlichen Bürgermeistereien zu bilden.

Wie das rheinische Amt hat die gemeinschaftliche Bürgermeisterei die Aufgabe, die Verwaltung in benachbarten kreisangehörigen Gemeinden durch eine Zusammenfassung der Kräfte zu stärken. Das Gewicht liegt dabei aber anders als bei den Amtsverbänden weniger auf einer umfassenden Förderung der gemeindlichen Selbstverwaltung, die gemeinschaftlichen Bürgermeistereien sollen vielmehr eine sachgemäße, jedoch sparsame Verwaltung in den Einzelgemeinden ermöglichen. Diese in erster Linie angestrebte Einsparung von Verwaltungskosten wird dadurch erreicht, daß die einzelnen zur Bürgermeisterei zusammengeschlossenen Gemeinden auf einen eigenen, wenn auch ehrenamtlichen Bürgermeister und ein eigenes Verwaltungsbüro verzichten, stattdessen ihre beschränkten Mittel zusammenfassen und am Sitz des gemeinschaftlichen Bürgermeisters eine gemeinschaftliche Verwaltungsstelle errichten, die regelmäßig mit einem hauptamtlichen Beamten besetzt ist (1). Zwar soll in gemeinschaftlichen Bürgermeistereien mit mehr als 3.000 Einwohnern auch der gemeinschaftliche Bürgermeister hauptamtlich angestellt werden (§§ 59 GO 48, 68 GO 64); dieser Sollvorschrift wurde jedoch im allgemeinen nicht entsprochen, die gemeinschaftlichen Bürgermeister werden regelmäßig ehrenamtlich bestellt (2). Das mit dem hauptamtlichen Gemeindesekretär als Fachbeamten besetzte gemeinschaftliche Büro, von dem aus die laufende Verwaltung und der Schriftverkehr der im übrigen völlig selbständigen Gemeinden erledigt wird, stellt somit das eigentlich Wesentliche der gemeinschaftlichen Bürgermeisterei dar. Von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, neben diesem Büro weitere gemeinschaftliche Einrichtungen zu schaffen (§§ 56 Nr. 5 GO 48, 65 Nr. 6 GO 64), haben die Gemeinden kaum Gebrauch gemacht.

Nach der ersten Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes bildete die Aufsichtsbehörde nach Anhörung der Gemeindevertretungen und mit Zustimmung des Kreisausschusses die gemeinschaftliche Bürgermeisterei (§ 53 Abs. 1 GO 48). Heute

-
- (1) Anders als das Amt bestehen die gemeinschaftlichen Bürgermeistereien nur aus wenigen Gemeinden.
- (2) Salzmann-Schunck, Selbstverwaltungsgesetz, 1. Aufl., Anm. zu § 59 GO 48; Rumetsch, Die pfälzische gemeinschaftliche Bürgermeisterei, Staatszeitung 1953, Nr. 47, S. 3.

wirkt die staatliche Aufsichtsbehörde nicht mehr mit; den für die Entstehung maßgeblichen Beschluß erläßt der Kreisausschuß, im allgemeinen aber nur auf Grund übereinstimmender Beschlüsse der beteiligten Gemeindevertretungen (§§ 59 Abs.2 S.1 GO 54, 62 Abs.2 S.1 GO 64). Das Gesetz kennt jedoch auch die im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie problematische Möglichkeit eines Zwangszusammenschlusses, wenn für mehr als zwei Gemeinden die Bildung einer gemeinschaftlichen Bürgermeisterei beantragt wird, ein solcher Zusammenschluß auch zu einer sparsamen und zweckmäßigen Verwaltung geboten erscheint, übereinstimmende Beschlüsse aller Beteiligten aber nicht zustande kommen (§§ 59 Abs.4 GO 54, 62 Abs.5 GO 64). Eine zwangsweise Bildung einer gemeinschaftlichen Bürgermeisterei würde es zumindest einer der beteiligten Gemeinden verwehren, die Beschlüsse ihrer Gemeindevertretung von allein dieser verantwortlichen, eigenen Verwaltungskräften ausführen zu lassen. Es steht mithin außer Frage, daß eine solche Anordnung in die gemeindliche Personalhoheit eingreift, die das Recht umfaßt, die für die Gemeindeverwaltung erforderlichen Personen nach gemeindlichem Willensentschluß anzustellen (1). Ob sie damit auch bereits in den jeder Einschränkung unzugänglichen Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung eindringt, soll an dieser Stelle jedoch nicht entschieden werden. Bezeichnend ist, daß von der im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit bis heute auch noch in keinem Fall Gebrauch gemacht worden ist, obwohl vor allem in dem ehemals hessen-nassauischen Landesteil ein Bedürfnis nach solchen Zusammenschlüssen nicht geleugnet werden kann. Den Gemeinden in diesem Landesteil wurde die Schaffung solcher gemeinschaftlicher Verwaltungseinrichtungen lediglich immer wieder nahegelegt.

Entsprechend dem Charakter der gemeinschaftlichen Bürgermeisterei als einer Personalunion mit beschränkter Realunion ist diese weder Gebietskörperschaft noch notwendigerweise juristische Person. Gewisse Schwierigkeiten in der praktischen Durchführung, wie die mangelnde Dienstherrnfähigkeit (2) und die Unmöglichkeit, eigenes Vermögen zu erwerben, haben dann jedoch dazu geführt, daß auf Antrag der Gesamtvertretung (3) der gemeinschaftlichen Bür-

(1) VGH Nordrhein-Westfalen OVGE 9, 74 f.

(2) Rumetsch, Die Rechtsstellung der Bediensteten der pfälzischen Bürgermeisterei, Der öffentliche Dienst, Ausgabe B, 1950, S.153 f.

(3) Die Gesamtvertretung besteht aus den Vertretungen der beteiligten Gemeinden. In ihr hat jedes Mitglied soviel Stimmen, als sich bei Teilung der Zahl der Einwohner einer Gemeinde durch die Zahl der Gemeindevertreter seiner Gemeinde ergibt; die Stimmen können nur einheitlich abgegeben werden (§§ 61 Abs.2 GO 54, 64 Abs.2 GO 64).

germeisterei die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen werden kann (§§ 59 Abs.3 GO 54, 62 Abs.3 GO 64). Man braucht seitdem nicht mehr auf den unerwünschten Ausweg zu verfallen, noch zusätzlich einen besonderen Zweckverband zu gründen oder nur eine der angeschlossenen Gemeinden zum Dienstherrn eines gemeinschaftlichen Beamten zu machen. Die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts wird von der Bezirksregierung verliehen (§ 41 DVO v. 31.3.1955). Zwar können nach allgemeiner Ansicht Körperschaften des öffentlichen Rechts nur durch eine Rechtsvorschrift und nicht durch Verwaltungsakt entstehen. Gegen die geltende Regelung bestehen jedoch keine Bedenken, da - anders als im Regelfall - der gemeinschaftlichen Bürgermeisterei als öffentlichrechtlicher Körperschaft keine Hoheitsbefugnisse verliehen werden, die sie nicht schon vorher besessen hätte. In diesem Fall, wo nur eine "Disposition über den institutionellen Status" getroffen wird, wird bei der Schaffung der Körperschaft auch ein Verwaltungsakt für ausreichend gehalten (1).

Der Grundsatz, daß die Selbständigkeit der einzelnen zur Bürgermeisterei zusammengeschlossenen Gemeinden aufrecht erhalten werden soll, fand bei der Neufassung des Gesetzes im Jahre 1954 in einer wichtigen Neuregelung einen verstärkten Ausdruck. Entgegen dem früheren Recht führt seitdem nicht mehr der gemeinschaftliche Bürgermeister, sondern der in jeder Gemeinde gewählte Beigeordnete den Vorsitz in der Gemeindevertretung (§ 60 Abs.3 GO 54). Der gemeinschaftliche Bürgermeister, der zu allen Sitzungen zu laden ist, bleibt jedoch befugt, jederzeit mit Stimmrecht den Vorsitz zu übernehmen (§§ 60 Abs.3 S.2, 3 GO 54, 63 Abs.3 S.2 GO 64). Die Gemeindevertretungen der zusammengeschlossenen Gemeinden haben im übrigen in den Angelegenheiten der Gemeinde uneingeschränkt die vollen Rechte und Pflichten einer jeden Gemeindevertretung. Soweit die Gesamtvertretung in gesetzlich abschließend aufgezählten Fällen zuständig ist, handelt es sich um Angelegenheiten, die allein für die Funktionsfähigkeit der gemeinschaftlichen Bürgermeisterei von Belang sind (Haushalts- und Stellenplan der gemeinschaftlichen Bürgermeisterei, haupt- oder ehrenamtliche Bestellung des gemeinschaftlichen Bürgermeisters, dessen Wahl, Festsetzung seiner Aufwandsentschädigung oder Besoldung, Bestellung der gemeinschaftlichen Bediensteten).

(1) Forsthoff, Lehrbuch, S.432.

5. Die Gemeindeeinnnehmer in der Pfalz

Kennzeichnend für das pfälzische Gemeinderecht und damit auch für die pfälzischen gemeinschaftlichen Bürgermeistereien ist ferner noch die Einrichtung des sog. Gemeindeeinnnehmers. Während das Amt ausdrücklich damit betraut ist, die Kassen- und Rechnungsgeschäfte der amtsangehörigen Gemeinden zu erledigen, bleibt die gemeinschaftliche Bürgermeisterei von diesen Aufgaben befreit. In sämtlichen pfälzischen Gemeinden übernehmen die Einnnehmer diese Geschäfte; sie werden entweder als gemeinschaftliche Einnnehmer für mehrere Gemeinden oder als besondere Einnnehmer für einzelne Gemeinden bestellt (§§ 69 Abs.2 S.3 GO 54, 72 Abs.1 S.3 GO 64). Diesen Einnnehmern, die als gemeinschaftliche Einnnehmer Beamte des pfälzischen Gemeindekassenverbandes sind, obliegt es, in alleiniger Zuständigkeit alle die Geschäfte zu erledigen, die in den anderen Landesteilen den Kassenverwaltern (§ 108 Abs.1 GO 64) oder der Amtskasse (§ 5 Abs.2 AO 64) zufallen. Darüber hinaus haben die Einnnehmer neben den in der Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (KuRVO) (1) festgelegten Aufgaben die Gemeinden auf den Gebieten des Steuer-, Finanz- und Haushaltswesens zu beraten und zu unterstützen (§ 14 Abs.1 LVO über die Gemeindeeinnnehmer (2)).

Obwohl diese Einrichtung sich in ihrer bis in das 18. Jahrhundert zurückreichenden Geschichte sehr bewährt hat, ist nicht zu verkennen, daß sie in einzelnen Punkten nicht mehr mit den heutigen Vorstellungen gemeindlicher Selbstverwaltung in Einklang steht. Vor allem bedeutete es eine Einschränkung der gemeindlichen Personalhoheit, daß der Gemeindekassenverband die mit der Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben betrauten Einnnehmer in ihre Bezirke einwies, den Gemeinden hingegen keinerlei Mitspracherecht zukam. Die sich daraus ergebenden Unstimmigkeiten haben schließlich dazu geführt, daß die gemeinschaftlichen Einnnehmer jetzt wenigstens im Benehmen mit den Bürgermeistern der beteiligten Gemeinden bestellt werden (§ 72 Abs.5 GO 64) (3).

-
- (1) Bis zum Erlaß der vorgesehenen Landesverordnung gilt die Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden vom 2.11.1938 (RGl.I, S.1583) weiter.
 - (2) Landesverordnung über die Gemeindeeinnnehmer im Regierungsbezirk Pfalz vom 14.1.1957 (GVBl. S.25).
 - (3) Die kommunalen Spitzenverbände hatten die Herstellung eines Einvernehmens zwischen dem Kassenverband und den beteiligten Gemeinden gefordert (Anlage z.Schreiben vom 10.5.1962, S.16). In der Begrün-

Auch diese dem Gemeindeverfassungsrecht der übrigen Bundesländer fremde Einrichtung zeigt, wie fest sich bestimmte Verwaltungsformen einwurzeln können und wie schwierig es ist, sie aus übergeordneten Gesichtspunkten einheitlichen Rechts und einheitlicher Verwaltungsführung zu ändern oder zu beseitigen, wenn sie sich bewährt haben. Aus dem ehemals bayerischen Landesteil waren sogleich erhebliche Bedenken geäußert worden, als der Regierungsentwurf zum Selbstverwaltungsgesetz des Jahres 1948 die pfälzischen Gemeindeeinnehmereien unerwähnt ließ (1). Der dem Landtag bei der zweiten Lesung vorliegende und vom Hauptausschuß abgeänderte Entwurf (2) enthielt dann aber in § 126 a GO eine Vorschrift, die den Fortbestand der Gemeindeeinnehmereien ausdrücklich vorsah. Seitdem ist von keiner Seite mehr versucht worden, dieses eigenartige Rechtsinstitut zu beseitigen und das Kassen- und Rechnungswesen der pfälzischen Gemeinden wieder in die Gemeindeverwaltung einzugliedern.

6. Die gemeinschaftlichen Bediensteten

Neben den Ämtern, gemeinschaftlichen Bürgermeistereien und den Gemeindeeinnehmern in der Pfalz kennt das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht noch eine weitere Form gemeinschaftlicher Verwaltungseinrichtungen. Die im Jahre 1954 eingefügten Bestimmungen der §§ 67 und 68 GO empfehlen kleiner, benachbarten Gemeinden, gemeinschaftliche Beamte, Angestellte, Arbeiter und Kassenverwalter zu bestellen, wenn dies zu einer sparsamen, zweckmäßigen und ordnungsmäßigen Verwaltung geboten erscheint. Der Gesetzgeber wollte damit erreichen, daß auch kleine Gemeinden, für die sich die Beschäftigung einer hauptamtlichen Fachkraft nicht lohnt oder für die die finanziellen Aufwendungen zu hoch wären, auch ohne Zusammenschluß zu einer gemeinschaftlichen Bürgermeisterei in den Genuß hauptamtlicher Fachkräfte gelangen. Die so einfach erscheinenden Vorschriften brachten in der praktischen Durchführung jedoch gewisse Schwierigkeiten, so daß

dung des Regierungsentwurfs wurde dies abgelehnt, da in den bis zu fünfzehn Gemeinden umfassenden Einnehmereibezirken eine einheitliche Auffassung nur schwierig zu erzielen sei (Landtagsdrucksache Abt.II, 1963, Nr.43, S.380).

- (1) Vgl. Staatssekretär Dr. Wuermeling, Landtagsdrucksache Abt.I, 1948, Nr.24, S.575.
- (2) Landtagsdrucksache Abt.II, 1948, Nr.382, S.551.

von ihnen kaum Gebrauch gemacht worden ist. Da nicht gut mehrere Gemeinden Dienstherren und mehrere Bürgermeister Dienstvorgesetzte sein konnten, blieb auch hier wie früher bei den gemeinschaftlichen Bürgermeistereien nur die Möglichkeit, einen Zweckverband zu bilden oder eine Gemeinde zur Anstellungskörperschaft zu machen und über die Verteilung der Kosten eine besondere öffentlichrechtliche Vereinbarung nach § 13 des Zweckverbandsgesetzes (GVBl. 1954, S. 156) abzuschließen (vgl. § 46 DVO v. 31.3.1955). Beide Organisationsformen fanden bei den Gemeinden aber wenig Anklang.

Um die an sich begrüßenswerte Einrichtung der gemeinschaftlichen Bediensteten stärker zu verbreiten, schuf der Gesetzgeber im Jahre 1964 die Möglichkeit, sämtliche der erwähnten gemeinschaftlichen Bediensteten auch gegen den Willen der beteiligten Gemeinden zu bestellen. Nach den früheren Gesetzesfassungen konnten lediglich die gemeinschaftlichen Kassenverwalter zwangsweise bestellt werden, wenn dies für eine ordnungs- und zweckmäßige Führung der Kassengeschäfte geboten erschien, eine Vereinbarung zwischen den beteiligten Gemeinden aber nicht zustande kam (§§ 60 Abs. 2 GO 48, 68 Abs. 2 u. 3 GO 54). Der Vorschlag des Regierungsentwurfs aus dem Jahre 1953, auch die Bestellung sonstiger gemeinschaftlicher Bediensteter gegen den Willen der Gemeinden gesetzlich zu ermöglichen, war damals im Hauptausschuß des Landtags hingegen noch abgelehnt worden (1). Im Jahre 1964 konnte sich der Landtag den Argumenten der Regierungsvertreter dann doch nicht mehr verschließen, die vor allem darauf verwiesen hatten, daß die rein ehrenamtlich verwalteten Gemeinden insbesondere im ehemals hessen-nassauischen Landesteil auf die Dauer in ihrer Entwicklung hinter der der Gemeinden in anderen Landesteilen, wo die Ämter und gemeinschaftlichen Bürgermeistereien eingeführt waren, zurückbleiben mußten. In ihrer jüngsten Fassung erstreckt die Gemeindeordnung die Möglichkeit zwangsweiser Bestellung auch auf die übrigen gemeinschaftlichen Bediensteten; sie übertrug ferner die Initiative zu solchen Anordnungen auf die obere Aufsichtsbehörde, bei der der umfassendere Überblick und eine größere Unabhängigkeit als bei dem nach § 68 Abs. 3 GO 54 zuständigen Kreisausschuß zu vermuten ist (§§ 70 S. 2, 71 Abs. 2 S. 2 GO 64). Die Belange der Gemeinden suchte der Gesetzgeber dadurch zu wahren, daß er einmal die obere Aufsichtsbehörde verpflichtete, erst nach Anhörung der beteiligten Gemeinden zu entscheiden, und zum anderen die Anordnung von der Zustimmung des Kreisausschusses abhängig machte (§ 70 S. 2 GO 64).

(1) Vgl. die Gegenüberstellung der jeweiligen Vorlagen in der Landtagsdrucksache Abt. II, 1954, Nr. 872, § 61 GO.

Es erscheint allerdings fraglich, ob die geltende Regelung einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhält (1). Die Anordnung, einen gemeinschaftlichen Bediensteten zu bestellen, nimmt den Gemeinden die Befugnis, eigenverantwortlich darüber zu entscheiden, mit welchen personellen Mitteln sie ihre Aufgaben erfüllen wollen. Dieser Eingriff in die gemeindliche Personalhoheit, einem Wesensmerkmal der Selbstverwaltungsgarantie, wiegt deshalb besonders schwer, weil die einzelnen Gemeinden bei der Auswahl des gemeinschaftlichen Beamten nicht allein nach ihren Vorstellungen handeln können und sie später auch nicht die Dienstherrenbefugnisse erhalten, wie es bei einem eigenen Bediensteten der Fall wäre. Die gesetzliche Regelung geht daher in ihren Auswirkungen weiter als die Bestimmungen, die Gemeinden ab einer gewissen Einwohnerzahl die Bestellung hauptamtlicher Beamter vorschreiben (vgl. §§ 49 Abs.2, 60 Abs.3, 108 Abs.3 GO 64). Die Auswahl des Beamten bleibt dort unbeschränkt der einzelnen Gemeinde überlassen, die sodann auch alleine die Funktion des Dienstherrn und in der Person des Bürgermeisters die des Dienstvorgesetzten einnimmt. Die vorgebrachten Bedenken können auch nicht mit dem Hinweis auf geschichtlich Gewordenes beseitigt werden; dem früheren Gemeindeverfassungsrecht war die Möglichkeit fremd, gemeinschaftliche Bedienstete auch gegen den Willen der Gemeinden zu bestellen. Ungeachtet dieser Zweifel an einer verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit ist jedoch nicht zu verkennen, daß die gesetzliche Regelung ein wirksames und dringend benötigtes Mittel darstellt, um die Verwaltungskraft der kleinen und finanzschwachen Gemeinden zu heben, die weder einem Amt noch einer gemeinschaftlichen Bürgermeisterei angehören.

7. Zusammenfassung

Die Entwicklung des rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassungsrechts auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen zeigt, daß der Gesetzgeber, nachdem er von einer Rechtsvereinheitlichung abgesehen hatte, dennoch bemüht war, den kleinen und finanzschwachen Landgemeinden sämtlicher Landesteile Wege zu eröffnen, die es ihnen ermöglichen sollten, ohne großen Kostenaufwand die auch in der dörflichen Gemeinschaft differenzierter und schwieriger gewordenen Aufgaben fachmännisch zu erledigen. Allein mit der Schaffung der verschiedenen Einrichtungen konnte das Problem, die Hebung der Verwaltungskraft und des Verwaltungsniveaus in den Landgemeinden, jedoch nicht befriedigend gelöst werden. Während in weiten Landesteilen seit

(1) Gönnerwein, Gemeinderecht, S.375, Anm.34, 35.

langem Amtsverbände, gemeinschaftliche Bürgermeistereien und Gemeinde-einnehmereien verbreitet waren und sich bewährt hatten, gab es daneben Landesteile, wo solche gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen niemals eine Rolle gespielt hatten und wo daher eine unbegründete, aber durchaus verständliche Zurückhaltung gegen deren Einführung geübt wurde. Sollten diese Gebiete, vor allem der ehemals hessen-nassauische Landesteil, nicht hinter der kommunalen Entwicklung des übrigen Landes zurückbleiben, so mußte der Gesetzgeber zugleich die Voraussetzungen dafür schaffen, daß notfalls auch gegen den Willen einzelner Gemeinden die Verwaltungsführung geändert und durch die Einschaltung von Fachkräften den heutigen Anforderungen angepaßt werden konnte. Gerade die letzte Überarbeitung des Selbstverwaltungsgesetzes hat sich noch einmal eingehend dieser besonderen Aufgabe angenommen. Neben der zwangsweisen Bildung gemeinschaftlicher Bürgermeistereien und der Anordnung einer gemeinschaftlichen, von einem hauptamtlichen Beamten wahrzunehmenden Kassenverwaltung - beides schon in der ersten Fassung des Selbstverwaltungsgesetzes enthaltene Möglichkeiten - können das Gesetz jetzt auch die Bestellung sonstiger gemeinschaftlicher Bediensteter ohne Zustimmung der beteiligten Gemeinden, wenn deren ungenügende Verwaltungskraft dies erfordert. Wesentlich dürfte auch sein, daß heute nicht mehr der Kreisausschuß, sondern die Bezirksregierung als obere Aufsichtsbehörde die Initiative für die Bestellung gemeinschaftlicher hauptamtlicher Bediensteter zu ergreifen hat. Selbst wenn sie von dieser Möglichkeit nur selten oder überhaupt nicht Gebrauch machen sollte (1), steht zu erwarten, daß allein diese Befugnis genügen wird, die Gemeinden zu einem freiwilligen Zusammenarbeiten geneigter zu machen. Auch auf diese Weise würde das Anliegen des Gesetzgebers erfüllt. Die Vielgestaltigkeit der Lebensverhältnisse in den zusehends ihre Homogenität verlierenden Landgemeinden läßt eine örtliche Verwaltung, die ausschließlich in den Händen ehrenamtlicher Kräfte liegt, nicht mehr zu. Dies rechtzeitig erkannt und Abhilfe geschaffen zu haben, ist eines der wesentlichsten Kennzeichen des rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassungsrechts.

(1) etwa aus den erwähnten verfassungsrechtlichen Bedenken.

VIERTER TEIL

SCHLUSSBETRACHTUNG

1. Die im Vorstehenden geschilderte Entwicklung des rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassungsrechts wirft die Frage auf, ob der Gesetzgeber die in diesem Bereich auftauchenden Probleme gemeistert hat.

Das Gemeindeverfassungsrecht eines Landes soll ja nicht nur in sämtlichen Gemeinden eine leistungsfähige, sachgerecht und reibungslos arbeitende Gemeindeverwaltung ins Leben rufen. Es hat daneben auch eine den Vorstellungen des Verfassungsgebers entsprechende gemeindliche Selbstverwaltung zu ermöglichen, also den Gemeinden einen alle wesentlichen örtlichen Angelegenheiten umfassenden Aufgabenbereich zur eigenverantwortlichen Erledigung zuzuweisen und die notwendigen staatlichen Aufsichts- und Mitwirkungsrechte zu begrenzen. Darüber hinaus kommt ihm nach heutiger Auffassung eine erhebliche Bedeutung beim Aufbau und der Erhaltung eines gesunden demokratischen Staatswesens zu (1). Auch die freiheitliche bürgerliche Demokratie, wie sie den Staaten der westlichen Welt vorschwebt, bliebe eine blutleere Einrichtung, wenn sie sich, selbst für die meisten der zu tätiger Mitarbeit bereiten Bürger, darin erschöpfte, daß in bestimmten Zeitabständen einige wenige Abgeordnete gewählt werden, denen dann alle weiteren Entscheidungen zufallen. Die gemeindliche Selbstverwaltung, nunmehr als politische oder bürgerchaftliche Selbstverwaltung verstanden, bietet hier die Möglichkeit, daß über die wenigen in die überörtlichen politischen Gremien gewählten hinaus eine größere Anzahl Staatsbürger Gelegenheit erhält, ihre sonst brachliegenden politischen Fähigkeiten und gemeinschaftsbildenden Anlagen auszuüben und weiter zu entwickeln. Die Fähigkeit zu gestaltender Mitarbeit und sachlicher Auseinandersetzung mit anderen Auffassungen, die Fähigkeit, Initiative zu entfalten, und die Bereitschaft, Verantwortung für das Gemeinwohl zu übernehmen, alle diese Eigenschaften, die die gesunde demokratische Einstellung ausmachen, können in dem kleinen und überschaubaren Bereich der Gemeinden bestens entfaltet und geübt werden. Die gemeindliche Selbstverwaltung leistet somit einen wesentlichen Beitrag zur Heranbildung demokratisch gesonnener Staatsbürger und stützt damit die Demokratie als Staatsform überhaupt. Auch dieser Aufgabe, der weitestgehenden Beteiligung der Gemeindebürger an den zu erledigen-

(1) von Mangoldt-Klein, GG, Anm.V 1 zu Art. 20 GG; Maunz, Staatsrecht, 12. Aufl., S. 61 f.

den örtlichen Angelegenheiten, muß das Gemeindeverfassungsrecht eines Landes große Aufmerksamkeit widmen, wenn nicht eine günstige Möglichkeit, den Bürgern Demokratie nahezubringen, ungenutzt vorübergehen soll. Schließlich stellte sich dem rheinland-pfälzischen Gesetzgeber bei der Schaffung des neuen Gemeindeverfassungsrechts noch die besondere Aufgabe, in sämtlichen Gemeinden des aus Teilen verschiedener früherer Staaten gebildeten Landes einen einheitlichen Rechtszustand herbeizuführen oder zumindest zu verhindern, daß verschiedenes Recht zu einer unterschiedlichen Entwicklung des Gemeindelebens in den einzelnen Landesteilen führt.

2. Erinuert man sich noch einmal an die Vielfalt von Typen innerer Gemeindeverfassungen, die bis zum Erlaß der nationalsozialistischen Gemeindegesetzgebung in den ehemals preußischen, bayerischen und hessischen Landesteilen in Kraft waren, so stellt es der gesetzgeberischen Arbeit ein gutes Zeugnis aus, daß gegen die einheitlich eingeführte echte Bürgermeisterverfassung nirgends entschiedener Widerstand sichtbar geworden ist. Anders als die Gesetzgeber anderer Bundesländer hat der rheinland-pfälzische Gesetzgeber nicht versucht, neue Wege zu beschreiten. Sein Ziel war es, soweit wie möglich zu den bis zum Jahre 1933 geltenden Verfassungsformen zurückzukehren und den Gemeinden die vertraute Organisation wiederzugeben. Die beschlossene Bürgermeisterverfassung, gekennzeichnet durch die Funktionstrennung zwischen der beschließenden Gemeindevertretung und dem ausführenden Gemeindevorstand, dem Bürgermeister, sowie durch die Personalunion von Bürgermeister und Vorsitzendem der Gemeindevertretung, entsprach einerseits völlig der früheren Gemeindeverfassung in der preußischen Rheinprovinz und in dem ehemals hessischen Landesteil. Sie war aber auch mit der in der Pfalz geltenden bayerischen Gemeinderatsverfassung, vor allem in deren praktischen Auswirkungen, so nahe verwandt, daß auch dort das neue Recht kaum als etwas Fremdes empfunden wurde. Allein der früher zur preußischen Provinz Hessen-Nassau gehörende Regierungsbezirk Montabaur mußte auf seine überkommene Gemeindeorganisation, die Magistratsverfassung, verzichten. Den wenigen Städten in diesem Landesteil, in denen die sog. echte Magistratsverfassung mit doppelter Beschlußfassung gegolten hatte, konnte dieser Verzicht jedoch nicht schwerfallen. Dieser Verfassungstyp hat sich als überaus schwerfällig erwiesen, räumte zudem dem Gemeindevorstand, dem Magistrat, ein zu großes Gewicht in der Gemeindeverwaltung ein, so daß auch keines der übrigen Bundesländer nach 1945 zu dieser Verfassungsform zurückgekehrt ist. Die unechte Magistratsverfassung, für die allein der kollegiale Gemeindevorstand wesentlich ist, während die Gemeindevertretung wie in der Bürger-

meister- und Gemeinderatsverfassung als beherrschendes Gemeindeorgan erhalten bleibt, hat zwar auch heute noch Anhänger. In dieser Form war sie aber nur in einigen Landgemeinden der Provinz Hessen-Nassau eingeführt gewesen. Der Gesetzgeber hat somit die wohl naheliegendste und für die Festigung des neugebildeten Staates günstigste Entscheidung getroffen, als er im Jahre 1948 mit dem Selbstverwaltungsgesetz die echte Bürgermeisterverfassung in sämtlichen Landesteilen einführte. Diese Verfassungsform brachte für die wesentlichsten Gebiete des Landes die Fortsetzung des früheren Rechtszustandes und bot sich daher für eine Vereinheitlichung geradezu an.

Konnte die Einheit im Bereich der inneren Gemeindeverfassung in allen Landesteilen ohne Schwierigkeiten erreicht werden, so ist es demgegenüber bis heute noch nicht gelungen, auch das Recht der gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen zu vereinheitlichen. Noch immer ist die Amtsverfassung auf die beiden Regierungsbezirke Koblenz und Trier beschränkt, noch immer gibt es die gemeinschaftlichen Bürgermeistereien nur in Teilen der Pfalz. Pfälzischer Tradition entspricht auch die in den anderen Landesteilen unbekannte Einrichtung der für mehrere Gemeinden bestellten Gemeindecinnehmer. Daneben stehen Gebiete wie Rheinhessen und der Regierungsbezirk Montabaur, in denen diese gemeinschaftlichen Einrichtungen zur Zeit noch gänzlich unbekannt sind. Dieser uneinheitliche Rechtszustand spricht für die Toleranz des Gesetzgebers gegenüber dem aus der verschiedenen geschichtlichen Vergangenheit der einzelnen Landesteile herrührenden Gemeindeverfassungsrecht. Zugleich wurden damit jedoch Schwierigkeiten bei der Verwaltung des Landes in Kauf genommen, die in anderen Bundesländern mit einheitlichem Gemeindeverfassungsrecht nicht auftreten können. In diesem Zusammenhang ist z.B. darauf hinzuweisen, daß man bei allen Landesgesetzen das unterschiedliche Gemeindeverfassungsrecht in den Landgemeinden berücksichtigen und notfalls Sonderregelungen treffen muß. Ebenso bringt die Neuabgrenzung der Regierungsbezirke, die im Zuge einer Verwaltungsreform ins Auge gefaßt ist, das Problem, Landkreise mit verschiedenen oder gänzlich fehlenden gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen für die Landgemeinden in einem Verwaltungsbezirk zusammenzufassen.

Mag man für den Fortbestand dieser Rechtszersplitterung auch durchaus gewichtige Gründe finden und eine Vereinheitlichung aus rechtlichen und verwaltungspolitischen Gründen nicht geboten sein, so konnte der Gesetzgeber jedoch an einem Problem nicht vorübergehen, das aus diesem verschiedenen Verfassungsrecht der Landgemeinden erwuchs. Es mußte verhindert werden, daß in den Landesteilen, denen gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen fremd waren

und wo man sie auch nicht generell einführen wollte, Gemeinden in ihrer Entwicklung, dem Niveau ihrer Selbstverwaltung, hinter den Gemeinden in anderen Gegenden des Landes zurückblieben. Diese Gefahr bestand und besteht auch heute noch für viele Gemeinden im Regierungsbezirk Montabaur, die sich in ihrer Struktur nicht von zu Ämtern zusammengefaßten Gemeinden des Hunsrücks und der Eifel unterscheiden. Die Aufgabe, eine solche Entwicklung zu verhindern, hat der Gesetzgeber in zunehmendem Maße erkannt. Wie dargestellt, sieht das Gesetz vor, daß die obere Aufsichtsbehörde oder der Kreisausschuß von Fall zu Fall eingreifen und die Bildung bestimmter gemeinschaftlicher Verwaltungseinrichtungen anordnen können, wenn dies der Stärkung der Verwaltungskraft sowie einer sparsameren und zweckmäßigeren Verwaltung mehrerer benachbarter Gemeinden dient. Der Gesetzgeber hat mit dieser Lösung davon abgesehen, das überkommene System der ländlichen Gemeindeverwaltung in den einzelnen Landesteilen tiefgreifend zu verändern, zugleich aber die Möglichkeit eröffnet, in allen Gemeinden eine gleich leistungsfähige und sparsame Gemeindeverwaltung einzurichten. Mit dieser Regelung dürfte der Gesetzgeber einen Weg gefunden haben, der das uneinheitliche Recht im Bereich der gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen auf die Dauer tragbar erscheinen läßt.

Abschließend läßt sich mithin die Feststellung treffen, daß die besonderen Probleme, die die Entstehungsgeschichte des Landes Rheinland-Pfalz mit sich gebracht hatte, inzwischen zufriedenstellend gelöst worden sind. Die Verwaltung der Gemeinden richtet sich nach einheitlichen Bestimmungen, wenn wie bei der inneren Gemeindeverfassung die praktische Verwaltungsarbeit eine gleichförmige Organisation erfordert und den einzelnen Landesteilen eine Angleichung der Rechtsinstitute zugemutet werden konnte. Wo eine solche Anpassung jedoch zu tiefgreifenden Veränderungen führen würde, wie bei einer Ausdehnung der Amtsverfassung oder der gemeinschaftlichen Bürgermeistereien, blieb der traditionelle Rechtszustand erhalten. Zugleich wurde aber dafür Sorge getragen, daß trotz dieser grundsätzlichen Rücksicht auf die geschichtliche Vergangenheit in den einzelnen Landesteilen dasselbe Verwaltungsniveau erreicht werden kann, wenn, was allerdings bislang noch nicht nachdrücklich geschehen ist, die zuständigen Stellen von den ihnen eingeräumten gesetzlichen Befugnissen Gebrauch machen.

3. Hat es den Anschein, als sei die Vereinheitlichung des rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassungsrechts damit abgeschlossen und werde das Nebeneinander verschiedener gemeinschaftlicher Verwaltungseinrichtungen auch in Zukunft hingenommen, so dürfte für die innere Gemeindeverfassung noch

keine dauerhafte Form gefunden sein. Die in den beiden Neufassungen des Selbstverwaltungsgesetzes in den Jahren 1954 und 1964 zum Ausdruck gekommene Entwicklung läuft darauf hinaus, die mit der ursprünglichen Gesetzesfassung eingeführte und an die Regelung in der früheren preußischen Rheinprovinz und im Volksstaat Hessen anschließende starke Stellung des Bürgermeisters abzubauen und die Befugnisse der Gemeindevertretung zu erweitern. Welche Gründe auch immer für diese Änderung der inneren Gemeindeverfassung angeführt wurden (Stärkung der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung, Verhinderung autoritärer Verwaltungsführung), die Bewertung dieser Entwicklung hat letztlich allein danach zu erfolgen, ob sie im Interesse einer leistungsfähigen, sachgerecht und reibungslos arbeitenden Gemeindeverwaltung liegt. Legt man diesen Maßstab an, so kann durchaus hingenommen werden, daß der Einfluß der Gemeindevertretung auf die Organisation der Gemeindeverwaltung und die Stellenbesetzung verstärkt worden ist. Es handelt sich hierbei um Entscheidungen, die ihrer Bedeutung nach in die Zuständigkeit des gemeindlichen Lenkungsorgans fallen und nicht gegen dessen Willen getroffen werden sollten. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß allein der Bürgermeister die in diesen Fällen notwendigen Entscheidungen nach ausschließlich sachlichen Gesichtspunkten fasse. Beide Gemeindeorgane sind hier denselben Gefahren ausgesetzt. Der fachliche Überblick und die umfassendere Erfahrung des Bürgermeisters gelangen gleichwohl auch in Zukunft zur Geltung, da die Initiative zu diesen Maßnahmen ja zumeist von ihm ausgeht und sein Einfluß in den Sitzungen der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse erhalten geblieben ist.

Das verstärkte Kontrollrecht der Gemeindevertretung bei der Durchführung des Haushaltsplans und das schon einem Drittel der Ratsmitglieder gewahrte Akteneinsichtsrecht sind gleichfalls nicht geeignet, die Wirksamkeit der Gemeindeverwaltung zu beeinträchtigen.

Eine Schwächung der Stellung des Bürgermeisters, aber keinen spürbaren Nachteil für das Niveau der Gemeindeverwaltung bedeutet es ferner, daß das Stimmrecht des Bürgermeisters in bestimmten Fällen eingeschränkt worden ist, wenn er der Gemeindevertretung nicht als gewähltes Mitglied angehört. Soweit dies für Wahlen und die Festsetzung der Bezüge des Bürgermeisters und der Beigeordneten gilt, bedarf es keiner weiteren Erläuterung. Beim Erfaß von Satzungen könnte die Stimme des Bürgermeisters, der gewöhnlich am umfassendsten über die zu lösenden Probleme unterrichtet ist, sich allerdings durchaus zum Wohle der Gemeinde auswirken. Voraussetzung wäre dann aber, daß die Gemeindevertretung in ihren Auffassungen derart aufgespalten ist, daß die eine Stimme des Bürgermeisters genügt, einer Meinung zum Siege zu verhelfen.

Eine solche Lage wird aber nur selten gegeben sein, so daß man in der Beschränkung des Stimmrechts kaum eine Verschlechterung gegenüber dem früheren Rechtszustand sehen kann.

Die späteren Eingriffe des Gesetzgebers in die von der Gemeindeordnung des Jahres 1948 geschaffene Position des Bürgermeisters und der erweiterte Einfluß der Gemeindevertretung auf die Verwaltungsführung des Bürgermeisters haben demnach noch nicht dazu geführt, das vor allem in größeren nichtdörflichen Gemeinden bedeutsame ausgewogene Zusammenspiel der beiden Gemeindeorgane zu beeinträchtigen und damit Unstimmigkeiten in die Gemeindeverwaltung zu tragen. Während in Gemeinden vom Dorftypus mit einer Konzentration der Selbstverwaltungsaufgaben auf wenige, für jeden Dorfgenossen übersehbare Gegenstände die Gemeindevertretung durchaus in der Lage ist, für die Gemeindeverwaltung als Ganzes wirklich selbst einzustehen, ein zweites Gemeindeorgan entbehrlich ist, läßt sich ein solches Verfassungssystem in größeren Gemeinden wegen der Fülle und Kompliziertheit der Verwaltungsaufgaben nicht beibehalten (1). Hier bleibt die Gemeindevertretung nur handlungsfähig, d.h. zur Entscheidung der gemeindlichen Grundsatzfragen und zur Überwachung der Verwaltung befähigt, wenn sie einen Gegenpol und Partner hat, der infolge seiner ständigen und umfassenden Beschäftigung mit den Gemeindeangelegenheiten die nötige Sachkunde besitzt, um Lösungen für diese grundlegenden Entscheidungen anzubieten. Zugleich muß diesem Verwaltungsleiter und seinen Fachbeamten die laufende Verwaltung der Gemeinde in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten und weitgehend auch die sachliche und personelle Handhabung des Verwaltungsapparates zustehen; diese Aufgaben liegen bei einer städtischen Verwaltung außerhalb des Vermögens der Gemeindevertretung (2).

Diesen hohen Anforderungen, die hinsichtlich fachlichen Könnens, Erfahrung, Sachlichkeit und Hingabe an die Person des in einem funktionsfähigen städtischen Kommunalsystem unentbehrlichen Verwaltungsleiters zu stellen sind, muß zugleich aber auch die verfassungsrechtliche Stellung dieses Gegenpols der Gemeindevertretung entsprechen. Der übertragenen Verantwortung, dem Risiko muß ein gleiches Maß an Selbständigkeit und Ansehen gegenüberstehen,

-
- (1) Vgl. Ziebill, Die "Zweigleisigkeit" in Nordrhein-Westfalen, Der Städte-tag 1959, S.3 ff.
 - (2) Auch in der sog. süddeutschen Gemeinderatsverfassung ist die Verwaltungsspitze heute weitgehend verselbständigt (vgl. Gönnenwein, Gemeinde-recht, S.310).

wenn nicht gerade die geeignetsten Persönlichkeiten vor diesem Amt zurückweichen sollen. Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat dieses Problem erkannt und, obwohl gewisse Aufweichungstendenzen nicht zu leugnen sind, dem Bürgermeister, dem Gegenüber und Partner der Gemeindevertretung, auch weiterhin eine organschaftliche Stellung mit festem Amts- und Verantwortungsbereich zugewiesen, in den die Gemeindevertretung nicht eingreifen darf (1). So steht der Bürgermeister der Verwaltung der Gemeinde vor und trägt mithin die Verantwortung für die rechtsstaatlich korrekte Besorgung der Fülle von Auftragsangelegenheiten, für die laufende Verwaltung der Selbstverwaltungseinrichtungen der Gemeinde und für die Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung. Die Gemeindevertretung kann seine Entscheidungen in diesem Bereich nicht beiseiteschieben und seine Kompetenzen einengen. Da der Bürgermeister in Zusammenarbeit mit den Beigeordneten auch die Beschlüsse der Gemeindeausschüsse und der Gemeindevertretung vorbereitet, wird von ihm zudem regelmäßig die Initiative zu den im Gemeindeinteresse zu beschließenden Maßnahmen ausgehen, wobei sein erheblicher Einfluß auf den Ablauf der Ratssitzungen und damit auf die Beschlußfassung dazu beiträgt, daß er von seinem Initiativrecht auch mit Überzeugung und Hingabe Gebrauch macht. Diesen Pflichten und Lasten, seiner Verantwortung und Leistung entsprechen zugleich Rang und Würde des Bürgermeisters. Er allein vertritt und repräsentiert die Gemeinde nach außen. Mit dieser Abgewogenheit der Gegenüberstellung und des Zusammenspiels von hauptberuflicher Gemeindeleitung und bürgerschaftlicher Gemeindevertretung hat der Gesetzgeber eine der wesentlichsten Voraussetzungen für ein funktionierendes Kommunalsystem geschaffen, für das ein zu geringes Profil des Gemeindevorstandes und Verwaltungsleiters ebenso nachteilig ist wie dessen dominierende Stellung.

Bietet die Regelung des Verhältnisses von Bürgermeister und Gemeindevertretung somit keinen Anlaß zu Kritik, so liegt in der Betonung des Beigeordnetenamts, die vor allem die letzte Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes gebracht hat, eine der Schwächen der gegenwärtigen inneren Gemeindeverfassung. Die Unstimmigkeiten des Gesetzes liegen zwar nicht klar zutage, sie müssen sich auch nicht in allen Gemeinden bemerkbar machen, dennoch birgt die gegenwärtige Regelung den Keim zu Auseinandersetzungen innerhalb der Gemeindeverwaltung in sich.

-
- (1) Einer der wesentlichsten Mängel der nordrhein-westfälischen und niedersächsischen Gemeindeverfassung liegt darin, daß sie den Verwaltungsleiter deklassieren und der Gemeindevertretung völlig unterordnen.

Der Gesetzgeber mag zwar durchaus stichhaltige Gründe gehabt haben, als er über die Vorschläge des jeweiligen Regierungsentwurfs hinaus den Bürgermeister zu engerer Zusammenarbeit mit den Beigeordneten verpflichtete und regelmäßige Besprechungen mit den Beigeordneten sowie deren Einschaltung bei der Vorbereitung der Ausschuß- und Ratssitzungen vorsah. Es war aber verfehlt, daß er die Rechtsstellung der Beigeordneten ihrem beabsichtigten veränderten Gewicht innerhalb der Gemeindeverwaltung nicht anpaßte, sondern den seitherigen Zustand beibehielt. Die Beigeordneten sind demnach auch heute haupt- oder ehrenamtliche Gemeindebeamte auf Zeit, dem Bürgermeister zur Unterstützung und Vertretung beigegeben, sie unterstehen weiter seiner Dienstaufsicht, haben ihren Geschäftsbereich oder einzelne übertragene Amtsgeschäfte nach seinen Weisungen zu besorgen und dürfen, sofern sie nicht zugleich Mitglieder der Gemeindevertretung sind, nur in Ausschußberatungen ihre von der Auffassung des Bürgermeisters abweichende Meinung darlegen. Diese dem Bürgermeister rechtlich untergeordnete Bedeutung trägt sich aber nur schwer mit der ihnen jetzt zugewiesenen Funktion, auch der rheinland-pfälzischen Bürgermeisterverfassung Züge einer mehr kollegialen Verwaltungsführung zu verleihen (1). Beigeordnete, die gewohnt sind, daß der Bürgermeister sich ständig mit ihnen ins Benehmen setzt (§ 47 Abs.1 Nr.2, Abs.2, Abs.4 GO 64), sich mit ihnen abspricht und ihre Ansichten nicht einfach übergeht, werden sich nur widerwillig bereitfinden, Weisungen des Bürgermeisters nachzukommen. Umgekehrt wird der Bürgermeister auch notwendige Weisungen unterlassen, wenn er befürchten muß, damit sein Verhältnis zu den Beigeordneten zu trüben, auf deren vertrauensvolle Zusammenarbeit er nach dem Gesetz angewiesen ist. Wesentlich ist auch, daß die gegenwärtige Regelung die Beigeordneten verleitet, die Bedeutung ihres Amtes gegenüber der Stellung und Funktion des Bürgermeisters überzubewerten und ihre Aufgabe nicht mehr darin zu sehen, den Bürgermeister zu unterstützen (2), sondern vielmehr darin, durch die verstärkte Zusammenarbeit einen ständigen und gewichtigen eigenen Einfluß auf die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten auszuüben, vor allem dann, wenn sie anderen Parteien und Gruppen angehören als der Bürgermeister. Diese in sich widerspruchsvolle Stellung der Beigeordneten dürfte letztlich die Folge eines wenig durchdachten Kom-

-
- (1) Der Bürgermeister braucht zwar nicht die Zustimmung der Beigeordneten, jedoch ist er gehalten, eine Verständigung mit ihnen herbeizuführen, sich jedenfalls ernstlich darum zu bemühen.
 - (2) So aber immer noch nach der für die innere Gemeindeverfassung grundlegenden Bestimmung des § 28 Abs.3 2.Halbs. GO 64.

promisses darstellen, geschlossen zwischen politischen Kräften, die auch für Rheinland-Pfalz die Magistratsverfassung anstrebten, und den Verfechtern der in weiten Teilen des Landes traditionellen Bürgermeisterverfassung. Es erscheint aber zweifelhaft, ob die getroffene Regelung von Dauer sein wird. Sie ist infolge der unklaren Funktion der Beigeordneten geeignet, Spannungen innerhalb der obersten Verwaltungsspitze einer Gemeinde hervorzurufen und damit die Verwaltungsführung zu beeinträchtigen.

Neben diesem für alle Gemeinden geltenden Mangel haftet der gegenwärtigen Regelung ein weiterer Fehler an. Sie unterscheidet nicht zwischen den Beigeordneten mit eigenem Aufgabenbereich in den großen Gemeinden und der Vielzahl der ehrenamtlichen Beigeordneten ohne festen Aufgabenkreis in den kleineren Städten und Gemeinden. Obwohl nur dort, wo die Beigeordneten ständig einzelne Zweige der Gemeindeverwaltung bearbeiten, die Gefahr sich widersprechender und nicht aufeinander abgestimmter Maßnahmen besteht, sieht das Gesetz die Besprechungen zur Erhaltung der Einheit der Verwaltung zwischen Bürgermeister und Beigeordneten in sämtlichen Gemeinden vor. Da die ausdrückliche gesetzliche Zweckbestimmung dieser regelmäßigen Besprechungen in den Landgemeinden und den größeren Gemeinden, in denen die Beigeordneten nicht ständig mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, nicht zutrifft, bleibt unklar, welchen Sinn sie in der Mehrzahl der Gemeinden haben. Bürgermeister und Beigeordnete werden den Besprechungen somit häufig verschiedene Bedeutung beimessen, ein Zustand, der gleichfalls zu Spannungen innerhalb der Gemeindeverwaltung führen kann, durch eine sorgfältigere Gesetzesfassung aber zu vermeiden gewesen wäre.

Diese Mängel und die nicht zu übersehende Neigung, die Stellung des Bürgermeisters auch gegenüber der Gemeindevertretung abhängiger zu machen, lassen vermuten, daß die innere Gemeindeverfassung in Rheinland-Pfalz auch nach der zweiten Überarbeitung des Selbstverwaltungsgesetzes noch keine dauerhafte Form gefunden hat.

4. Die Rechtsvereinheitlichung und die Schaffung einer inneren Gemeindeverfassung, die eine reibungslose und sachgerechte Gemeindeverwaltung ermöglichte, waren die beiden vordringlichsten Aufgaben, die die rheinland-pfälzische Gemeindegesetzgebung bewältigen mußte. Weniger verwaltungspolitisches Geschick, dafür aber mehr Verständnis für die Bedeutung der Gemeinden innerhalb des staatlichen Gemeinwesens erforderten die beiden anderen Aufgaben, die sich jedem Gesetzgeber in den Ländern der Bundesrepublik in gleicher Weise stellten. Es handelte sich hierbei darum, auch in den Einzelregelungen

des Gemeindeverfassungsrechts die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und der Landesverfassung zu verwirklichen und zum andern durch die Ausgestaltung der Gemeindeverfassung einer Entfremdung der Bürger von der selbstverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben entgegenzuwirken.

Im Ganzen gesehen zeigt sich in der Entwicklung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts ein zunehmendes Maß an Vertrauen in die Fähigkeit der Gemeinden, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbständig zu besorgen. Es soll allerdings nicht übersehen werden, daß andere Bundesländer in gewissen Fragen den Gemeinden weitergehende Zugeständnisse gemacht haben. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Beseitigung staatlicher Sonderbehörden auf der Ortsstufe und deren Eingliederung in die Gemeinden, wodurch der gemeindliche Aufgabenbereich in manchen Bundesländern zumindest in den kreisfreien Gemeinden erheblich erweitert worden ist. Ähnliches gilt für die Frage der staatlichen Auftragsangelegenheiten. Während nach dem Recht anderer Länder diese staatlichen Aufgaben verschiedentlich zu Gemeindeaufgaben umgeformt worden sind, wodurch sie ihren staatlichen Charakter verloren, oder der Staat auf sein bislang unbeschränktes Weisungsrecht verzichtet hat, hält Rheinland-Pfalz neben dem Saarland als einziges Bundesland an der herkömmlichen Ausgestaltung der Auftragsangelegenheiten fest. Es kennt auch heute noch die den Gemeinden aus Gründen der Dezentralisation staatlicher Verwaltung zur auftragsweisen Besorgung übertragenen Aufgaben, bei denen dem Staat ein unbeschränktes, sich allein aus der Übertragung ergebendes Weisungsrecht zusteht (1). Wenn das rheinland-pfälzische Recht in diesem Punkt auch an der überlieferten Auffassung festhält und die neuen Vorstellungen sich nicht zu eigen macht, so besagt dies jedoch nicht, daß die Gemeinden in ihrer Verwaltungsführung nicht dennoch ebenso frei gestellt sind wie in anderen Bundesländern. Aus der rechtlichen Möglichkeit, unbeschränkt Einzelweisungen erteilen zu können, folgt keineswegs, daß hiervon auch in spürbarem Maße Gebrauch gemacht wird.

Wesentlicher als die rechtliche Ausgestaltung der Auftragsangelegenheiten dürfte für die Gemeinden gewesen sein, daß ihr Aufgabenbereich vor Eingriffen höherer Gebietskörperschaften nunmehr stärker geschützt ist. Während die sog. Kompetenz-Kompetenz der Ämter im Jahre 1954 völlig entfiel, sind die Landkreise zwar weiterhin befugt, gemeindliche Aufgaben zu übernehmen, die über den örtlichen Rahmen oder die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde hinausgehen. Eine solche Übernahme bedarf aber heute

(1) Gönnerwein, Gemeinderecht, S.110.

einer Mehrheit von zwei Dritteln der Kreistagsmitglieder. Ohne wirklich stichhaltigen Grund werden Gemeindeaufgaben damit kaum noch der gemeindlichen Verwaltung entzogen werden können.

Kennzeichnend für die Entwicklung und Stärkung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts ist ferner der Abbau oder die Beschränkung vieler staatlicher Genehmigungsvorbehalte. Aufzuzählen sind hier der gemeindliche Stellenplan, die Zahlung einer Aufwandsentschädigung an ehrenamtliche Beigeordnete, die Zahl der Beigeordneten in Städten über 100.000 Einwohner, der Verzicht auf eine Stellenausschreibung bei der Neuwahl von Bürgermeistern und Beigeordneten, Gemeindegesetzungen, Umwandlung eines Eigenbetriebes in ein rechtlich selbständiges Unternehmen, der Höchstbetrag der Kassenkredite. Bei allen diesen Entscheidungen und Beschlüssen ist ein in die Form eines Genehmigungsvorbehaltes gekleidetes staatliches Mitwirkungsrecht heute nicht mehr oder nur noch unter engen Voraussetzungen vorgesehen.

Fortgefallen ist auch die bis zum Jahre 1964 gegebene Möglichkeit, in Gemeindeangelegenheiten Beschlüsse durch den Kreisausschuß fassen zu lassen, wenn die Gemeindevertretung beschlußunfähig ist, weil bei der Mehrheit ihrer Mitglieder ein Sonderinteresse vorliegt. Mag dieser Fall auch selten gegeben sein, so bedeutet die Übertragung der Entscheidung auf ein außergemeindliches Organ doch einen derart starken Eingriff in die eigenverantwortliche Verwaltung der Gemeinden, daß sie in einem modernen Vorstellungen entsprechenden Selbstverwaltungsgesetz unhaltbar war.

In einem einzigen Bereich läßt sich hingegen entgegen der sonst vorherrschenden Tendenz eine Einengung des gemeindlichen Entscheidungsspielraums feststellen. Dort, wo im Interesse einer den heutigen Anforderungen entsprechenden Verwaltungsführung auch in kleineren und kleinsten Gemeinden die Anstellung hauptamtlicher Bediensteter erforderlich erscheint, hat der Gesetzgeber in zunehmendem Maße die Selbstverantwortlichkeit der Gemeinden beschränkt. So müssen in Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern die Bürgermeister heute hauptamtlich bestellt werden, Gemeinden mit mehr als 1.500 Einwohnern müssen einen hauptamtlichen Beamten mit Verwaltungsprüfung beschäftigen; benachbarte Gemeinden können unter bestimmten Voraussetzungen gezwungen werden, gemeinschaftliche Beamte, Angestellte, Kassenverwalter oder Arbeiter zu bestellen. Alle diese Beschränkungen entsprangen nicht der Absicht, die schon durch die sonstige staatliche Gesetzgebung in Besoldungs-, Versorgungs- und anderen Fragen eingeengte gemeindliche Personalhoheit weiter zu beschneiden. Dem Gesetzgeber kam es vielmehr darauf an, auch in den kleinen Gemeinden im Interesse einer gesunden Selbstverwaltung eine

fachmännische und leistungsfähige Verwaltungsführung zu gewährleisten. Diesem Ziel gegenüber mußte die gemeindliche Eigenverantwortlichkeit gewisse Einschränkungen im personellen Bereich hinnehmen.

Zusammenfassend kann jedoch gesagt werden, daß der rheinland-pfälzische Gesetzgeber bemüht war, das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden zu stärken, gesetzliche Beschränkungen auf das Notwendigste zu begrenzen und staatliche Eingriffs- und Mitwirkungsrechte zu beseitigen.

5. Für das allenthalben als Grundlage eines freiheitlichen demokratischen Staates geforderte blühende kommunale Leben ist aber nicht allein das Maß der Selbständigkeit gegenüber dem Staat bezeichnend. Dies könnte auch das Anliegen einer besonderen kommunalen Bürokratie sein. Ähnlich bedeutsam ist, wie weit das Gemeindeverfassungsrecht eines Landes die Mitwirkung der Bürger im mehr oder weniger überschaubaren örtlichen Lebensbereich ermöglicht und inwieweit es dazu beiträgt, der Entfremdung der Bürger von der selbstverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben und ihrer Beschränkung auf die Kritik an der öffentlichen Verwaltung entgegenzuwirken und den Gedanken des Einsatzes für das Ganze des kommunalen Gemeinwesens zu beleben.

Die zahlreichen Rufe nach einer Nachahmung der Schweizer Einrichtungen unmittelbarer Gemeindedemokratie haben wie in den anderen Bundesländern - Baden-Württemberg ausgenommen - auch in Rheinland-Pfalz kein Gehör gefunden. Auch die plebiszitären Einrichtungen in abgeschwächter Form wie die Bürgerversammlungen in Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen kennt das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht nicht. Sie sind zwar trotz des Schweigens des Gesetzes zulässig, haben infolge der Nichterwähnung aber keine Bedeutung erlangt. Ebenso wenig konnte bislang im Landtag die verfassungsändernde Mehrheit für die Einführung der Urwahl zumindest in kleinen Gemeinden erreicht werden. Mag man einer solchen Urwahl aus anderen durchaus stichhaltigen Gründen auch ablehnend gegenüberstehen, so ist doch nicht zu verkennen, daß die unmittelbare Wahl der leitenden Gemeindebeamten dazu dient, weite Kreise der Bürgerschaft durch eine Personifizierung an dem oft spröden Stoff der Gemeindepolitik zu interessieren (1). Der Gesamtbürgerschaft bleibt damit auch weiterhin, wenn man von ihrer rechtlich unverbindlichen Beteiligung im Verfahren zur Auflösung einer Gemeinde absieht, allein das Recht, durch die jetzt alle fünf Jahre stattfindende Wahl der Ge-

(1) Abg. Dr. Storch, Landtagsdrucksache Abt. I, 1964, Nr. 28, S. 900.

meindevertretung auf die Besorgung der örtlichen Angelegenheiten Einfluß zu nehmen. Die augenblickliche Regelung ist mithin kaum geeignet, das allgemeine Interesse an der Gemeindeverwaltung besonders zu vertiefen und zu fördern. Gerade dieser Aufgabe hätte der Gesetzgeber aber besondere Sorgfalt widmen müssen, stellt sie doch, wie immer wieder herausgestellt worden ist, ein Zentralproblem der heutigen gemeindlichen Selbstverwaltung dar (1). Allein damit, daß jede Gemeinde verpflichtet ist, eine Sammlung ihrer Satzungen anzulegen und jedem Einsicht zu gewähren, der ein berechtigtes Interesse hat, daß die öffentlichen Bekanntmachungen in einer durch Satzung bestimmten Form einheitlich zu geschehen haben, der Ausschluß der Öffentlichkeit von den Sitzungen der Gemeindevertretung erschwert wurde und die in nicht-öffentlicher Sitzung gefaßten Beschlüsse grundsätzlich öffentlich zu verlesen sind, kann dieses Ziel nicht erreicht werden. Diese im Laufe der Zeit eingefügten Bestimmungen haben zwar einen unbestreitbaren Wert für die bessere Unterrichtung der Bürgerschaft. Sie werden aber in erster Linie nur für solche Bürger von Bedeutung sein, die schon aus eigenem Antrieb heraus Anteil an den Gemeindeangelegenheiten nehmen. Hingegen eröffnen sie kaum Möglichkeiten, Kontakte zu der Vielzahl der Abseitsstehenden zu schaffen und die bürgerschaftliche Selbstverantwortung insgesamt zu aktivieren.

Bietet das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht mithin keinen Weg, das Interesse der Gesamtbürgerschaft an den Aufgaben und Problemen zu wecken, die die eigenverantwortliche Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten mit sich bringt, so ist jedoch der Beteiligung von Laien an der örtlichen Verwaltung, dem Ausbau des ehrenamtlichen Elements große Aufmerksamkeit gewidmet worden. Von Anfang an beschränkte die Gemeindeordnung die Mitwirkung der Bürger nicht allein auf die nur einer begrenzten Zahl offenstehenden Gemeindevertretung. Sie schuf mit den damaligen Verwaltungsausschüssen die Möglichkeit, sonstige geeignete Bürger an der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten zu beteiligen, auch wenn sie nicht der Gemeindevertretung angehörten. Der Gesetzgeber begegnete bald auch dem Bestreben vieler Gemeinden, auf die Hinzuwahl sonstiger Bürger zu verzichten, um den Verwaltungsausschüssen zugleich die Aufgaben eines Ratsausschusses übertragen zu können oder um umgekehrt Ratsausschüsse als Verwaltungsausschüsse einsetzen zu können. Dieses unerwünschte Ergebnis entfiel, als die Unterscheidung zwischen vorbereitenden Rats- und beschließenden und verwaltenden Verwaltungs-

(1) Scheuner, Bürgerfreiheit und Bürgersinn in den deutschen Städten, Der Städtetag 1954, S.333; Becker, HBKWP I, S.157.

ausschüssen im Jahre 1964 aufgegeben wurde. In den heute allein vorgesehenen Gemeindeausschüssen ist die Zuwahl von sonstigen Bürgern in jedem Falle zulässig.

Eine weitere Möglichkeit, auch nicht der Gemeindevertretung angehörende Bürger an der örtlichen Verwaltung zu beteiligen, schuf das Gesetz mit den Bestimmungen über die Verwaltung von Vororten und Ortsbezirken. In diesen Bezirken können von der Gemeindevertretung aus den wahlberechtigten Bürgern auf Grund des Gemeindewahlergebnisses Ortsbeiräte gewählt werden. Wenn diese Ortsbeiräte auch keine Entscheidungsbefugnisse haben, sondern in erster Linie zu den von der Gemeindevertretung vorgelegten Fragen Stellung nehmen und darüber hinaus in allen wichtigen Fragen, die den Ortsbezirk betreffen, gehört werden sollen, so sind sie doch geeignet, weitere Kräfte für die tätige Mitwirkung in der Gemeinde zu wecken.

Diesem Ziel, möglichst viele Bürger zu ehrenamtlicher Betätigung zu gewinnen und die Bereitschaft zur Übernahme gemeindlicher Ämter zu erhöhen, dienten nicht zuletzt auch die Bestimmungen, durch die die schon von der Landesverfassung vorgesehene Entschädigung für die Wahrnehmung dieser Ämter eine eingehende Regelung erfahren hat.

Wenn der Gesetzgeber es sich auch versagt hat, die große Masse der Gemeindebürger durch Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Bürgerversammlungen und die unmittelbare Wahl des leitenden Gemeindebeamten enger mit der Verwaltung der Gemeinde zu verbinden, so hat er demgegenüber jedoch die Möglichkeiten ausgeschöpft, die die Gemeindeverfassung für die stärkere Beteiligung von Laien und eine Ausweitung ehrenamtlicher Tätigkeit bietet.



LEBENS LAUF

Am 3.3.1936 wurde ich in Mainz geboren. Von meinem sechsten bis zehnten Lebensjahr besuchte ich die Volksschule, zunächst in Mainz, dann in Simmern/Hunsrück. Ab Herbst 1946 war ich Schüler des neusprachlichen Gymnasiums in Simmern und legte dort im Frühjahr 1955 die Reifeprüfung ab.

Ich studierte anschließend acht Semester Rechtswissenschaften an den Universitäten Mainz, Freiburg und München. Am 25.8.1959 bestand ich vor dem Justizprüfungsamt des Landes Rheinland-Pfalz in Mainz die erste juristische Staatsprüfung.

Den juristischen Vorbereitungsdienst beendete ich am 6.2.1964 mit dem zweiten juristischen Staatsexamen.

Im Anschluß hieran arbeitete ich an meiner Dissertation. Seit Mai 1965 bin ich Mitarbeiter in der Rechtsabteilung eines Unternehmens der chemischen Industrie.

Meine mündliche Doktorprüfung fand am 27.7.1966 statt.

